

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**KANSALLISTEN SUORITUSKYKYJEN SUUNNITTELU JA
KEHITTÄMINEN MONIKANSALLISEN YHTEISTYÖN AVULLA**

Tutkielma

Insinööri
Tero Solante

Esiupseerikurssi 63
Maasotalinja

Huhtikuu 2011

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

| | |
|--|---|
| Kurssi Esiupseerikurssi 63 | Linja Maasotalinja |
| Tekijä Insinööri majuri Tero Solante | |
| Tutkielman nimi Kansallisten suorituskykyjen suunnittelu ja kehittäminen monikansallisen yhteistyön avulla | |
| Oppiaine, johon työ liittyy Sotatekniikka | Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto) |
| Aika Huhtikuu 2011 | Tekstisivuja 42 Liitesivuja 4 |
| TIIVISTELMÄ <p>Tutkimuksen päätarkoituksena oli luoda teoreettinen ymmärrys ja malli siitä kuinka huomioida kolmen keskeisen monikansallisen ympäristön (Nato, EU ja NORDEFECO) tarjoamat mahdollisuudet kansallisten suorituskykyjen suunnittelussa ja kehittämissä.</p> <p>Tutkimuksessa käytettiin Grounded Theory-menetelmää, jolla seulotaan ja luokitellaan tutkimusaineistoa, joka lopulta jäsentyy malliksi, jossa erilaisia aineistolähtöisiä kategorioita voidaan nimetä kohtalaisen pysyvästi joillakin niitä kuvaavilla käsitteillä. Tässä tutkimuksessa uutena ja keskeisenä käsitteenä nousi esille yhteistoimintakyky, joka muodostuu yhteensopivuudesta ja yhteentoimivuudesta.</p> <p>Tutkimuksen keskeisenä tuloksena syntyi monikansallisissa ympäristöissä tapahtuvan sotilaallisen suorituskyvyn kehittämisen ja suunnittelun teoreettinen malli. Tässä mallissa Nato edustaa suorituskykyjen yhteensopivuutta, EU niiden käytön poliittista hyväksyntää sekä toimeenpanoa kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa ja NORDEFECO yhteentoimivuutta ja poliittista yhteistyöjärjestelyä pohjoismaiden kesken.</p> | |
| AVAINSANAT Suorituskyky, voimavarapuute, monikansallinen, NATO, EU, NORDEFECO, yhteistoimintakyky, yhteensopivuus, yhteentoimivuus | |

SISÄLLYSLUETTELO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | JOHDANTO | 1 |
| 1.1 | Mitkä syyt puoltavat monikansallista yhteistyötä | 2 |
| 1.2 | Tutkimustehtävä | 4 |
| 1.3 | Käsitteet ja tutkimuksen rajaaminen | 5 |
| 1.4 | Tutkimusmetodi ja -menetelmät | 5 |
| 1.5 | Dispositio | 7 |
| 2 | SUORITUSKYKY JA SEN OSATEKIJÄT | 7 |
| 2.1 | Suorituskyvyn määritelmä | 8 |
| 2.2 | Kaupallisten yritysten suorituskyvyn osatekijät | 9 |
| 2.3 | Suorituskyky julkishallinnossa | 10 |
| 2.4 | Sotilaallisten suorituskykyjen komponentit | 12 |
| 3 | SOTILAALLISTEN SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMINEN PUOLUSTUSHALLINNOSSA | 15 |
| 3.1 | Puolustusministeriön ohjaus ja materiaalipoliittinen strategia | 15 |
| 3.2 | Pääsikunnan ohjeistus | 17 |
| 4 | MONIKANSALLINEN VOIMAVARAYHTEISTYÖ | 19 |
| 4.1 | Pohjoisatlantin puolustusliitto, NATO | 20 |
| 4.2 | Euroopan Unionin sotilaallisten suorituskykyjen suunnittelu | 25 |
| 4.3 | Pohjoismainen sotilasyhteistyö, NORDEFCO | 28 |
| 5 | MITEN KANSAINVÄLISTÄ YHTEISTYÖTÄ VOIDAAN HYÖDYNTÄÄ PUOLUSTUSVOIMOISSA | 31 |
| 5.1 | Pahimmat ongelmat suorituskykyjen kehittämisessä kansallisissa ja monikansallisissa ympäristöissä | 31 |
| 5.2 | Kansainvälisestä yhteistyöstä saavutettavat synergiat | 34 |
| 5.3 | Ristiriidat kansallisen ja monikansallisen yhteistyön välillä | 36 |
| 6 | MONIKANSALLISEN VOIMAVARAYHTEISTYÖN JA KANSALLISEN KEHITTÄMISOHJELMAN SYNERGIA | 36 |
| 6.1 | Sotilaallisen suorituskyvyn suunnittelun ja kehittämisen teoreettinen malli | 37 |
| 6.2 | Johtopäätökset ja esitykset jatkotyöskentelylle | 38 |
| 6.3 | Diskussio | 41 |

LÄHTEET

LIITTEET

KANSALLISTEN SUORITUSKYKYJEN SUUNNITTELU JA KEHITTÄMINEN MONIKANSALLISEN YHTEISTYÖN AVULLA

1 JOHDANTO

Puolustusvoimissa kehitettävät suorituskyvyt määritellään puolustusvoimien kehittämisohjelmissa ja niiden rakentamiseen käytetään hankeohjausmallia. Kehittämisohjelmista ei ole aikaisemmin ollut suoraa ohjausta tai toimintamallia kansainväliseen suorituskykyjen kehittämiseen. Vuonna 2009 puolustusministeriö aloitti yhdessä Pääesikunnan kanssa toimintamallin luomisen voimavarapuutteiden kehittämiseksi kansainvälisen yhteistyön avulla. [33] Työssä on otettu ensimmäiset askeleet ja perustila on kartoitettu onnistuneesti. Varsinaisia toimintamalleja ei kuitenkaan ole kyetty vielä luomaan. Pohjoismaalaiseen NORDEFCO-yhteistyöhön (Nordic Defence Cooperation) liittyen on määritetty niin sanottu ”combined top ten list”, jossa esitetyt yhteistyöhankkeet on johdettu kehittämisohjelmista. Edellä mainitun lisäksi kehittämisohjelmista on luotu linkit sekä Naton PARP-prosessiin (Partnership for Peace Planning and Review Process) että EU:n CDP-prosessiin (Capability Development Plan). [17] Silti varsinaista koordinaatiomekanismia tai prosessia puolustusvoimien kehittämisohjelmien ja monikansallisten suorituskykyhankkeiden kehittämisen kesken ei ole tämän tutkimuksen aloittamishetkellä tunnistetusti vielä olemassa.

Yksi haasteellisimmista ongelmista kansallisten suorituskykyvaatimusten rakentamisen koordinoinnissa on päällekkäisyyksien välttäminen tai ainakin niiden karsiminen minimiinsä. Tämän vuoksi kehittämisohjelmien omistajilla tulisi olla tieto siitä, mitä kehittämisohjelmia tai niiden alakehittämisohjelmia pyritään kehittämään siten, ettei resursseja tuhleta kehittämällä suorituskykyjä samanaikaisesti kahdessa paikassa, esimerkiksi Natossa ja EU:ssa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa kuinka kansainvälinen yhteistyö vaikuttaa kansallisten kehittämisohjelmien suorituskykyjen kehittämiseen. Edellä mainitun lisäksi tarkastellaan monikansallisten foorumeiden suorituskykyjen kehittämis-, suunnittelu- ja hallintamekanismeja sekä niiden liityntäpintoja kansalliseen voimavaratyöhön.

1.1 Mitkä syyt puoltavat monikansallista yhteistyötä

Monikansallinen yhteistyö on puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämisen kannalta tärkeä. Ennen kaikkea lisääntyvä kansainvälinen toiminta, uhkakuvan muuttuminen ja sen vaikutus uusiin voimavaroihin sekä puolustusvoimien toiminnan turvaaminen maailmanlaajuisessa talousmyrskyssä pakottavat puolustusvoimat kehittämään toimintaansa. Edellä mainituista syistä voidaan johtaa muita tutkimuksen tekoa tukevia päätelmiä. Näitä ovat muun muassa yhteensopivuuden ja –toimivuuden lisääminen yhteisoperaatioissa mukaan lukien kriisinhallinta sekä tarve kehittää uusia suorituskykyisempiä joukkoja. Tämän lisäksi monikansallista yhteistyötä puoltavat taloudellisista syistä johtuva asevoimien transformaatio, sotilasteknologian kehittyminen ja kallistuminen sekä ulkopoliittisten toimijoiden muut todelliset tavoitteet, kuten liittolaisten ja joukkojen saaminen yhteisoperaatioihin.

Uhkakuvat ovat muuttuneet suuresti kylmän sodan ajoista. Tämän vuoksi Nato sekä monet asevoimat, myös Suomen puolustusvoimat, ovat siirtyneet suorituskykypohjaiseen ajattelu- ja kehittämismallin. Naton Force Planning-ryhmän mukaan Nato ei näe Venäjää enää virallisesti varsinaisena uhkana. [42] Edellä mainitun lisäksi Venäjällä ei Naton käsityksen mukaan ole käytännössä kykyä eikä halua uhata Natoa tai sen jäsenvaltioita[42]. Itse asiassa, Venäjällä on Naton päämajassa oma edustustonsa, jonka avulla se pyrkii kasvattamaan yhteistyötä niillä alueilla, joilla se on mahdollista.

Naton Artikla V:een on vedottu yhden ainoan kerran vuonna 2001 syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen, vaikka sotilaallisia toimenpiteitä tai liikekannallepanoa ei toteutettukaan muualla kuin Yhdysvalloissa. Tämän vuoksi Natonkin on täytynyt uudistaa uhkakuviansa, jotta sen merkitys ja sitä kautta rahoitus on voitu perustella poliitikoille. Tämä tarkoittaa uhkakuvan muuttamista kansainvälisen kriisinhallinnan sekä erityisesti terrorismin vastaiseen sodan suuntaan, joka tiettyjen Naton jäsenvaltioiden mielestä on jo saapunut takapihoillamme. [42]

Tulee kuitenkin huomioida, että viimeaikaiset laajamittaiset Yhdysvaltojen johtamien liittoutumien sotatoimet eivät ole Nato- tai EU-operaatioita vaan YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamia toimia, joilla on pyritty vakauttamaan jonkin tietyn alueen tilannetta. Operaatioiden mieslukuisesti suurimmat ja suorituskykyisimmät joukot tulevat joka tapauksessa pääosin Naton jäsenvaltioista. Selvää on, että uhkakuvan muuttuminen ja operaatioiden painopisteen siirtäminen liittouman maaperältä kolmansille alueille vaikuttaa

joukkojen rakenteeseen, määrään, koulutukseen sekä käytettävään kalustoon ja sitä kautta Naton jäsenvaltioiden asevoimien muuttumiseen.

Vaikka julkisesti puhutaan Naton operatiivisen suunnittelun suuntautumisesta kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, niin esimerkiksi Georgian kriisin perusteella Naton Pääsihteeri Anders Rasmussen on todennut, että myös perinteiseen konventionaaliseen uhkaan tulee varautua. [41] Käytännössä tämä on tulkittu Venäjän uhkaan varautumisella ja Rasmussenin tarkoituksena on ollut rauhoitella ja muistuttaa sekä uusia että vanhoja Venäjän rajanaapureina olevia Naton jäsenvaltioita Naton olemassa olevasta turvatakuupolitiikasta.

Taloukasvun pieneneminen ja käytettävissä olevien määrärahojen supistuminen maailman laajuisen laman vuoksi ovat heikentäneet asevoimien kykyä täyttää niille asetettuja suorituskysymyksiä. Tämä näkyy erityisesti toimialueilla, joilla on tarve pääsääntöisesti muuttuneen uhkakuvan ja ympäristön vuoksi rakentaa uusiin teknologioihin ja tekniikoihin perustuvia vahvaa tuotekehitystä vaativia voimavaroja. Tämän lisäksi 4-8 % vuosittainen kallistuma puolustusmateriaalin hankinta- ja ylläpitokustannuksissa rajoittaa hankintoja. [34]

Valtionvarainministeriön mukaan 2000-luvun pahin taloukasvun pieneneminen on jo ohitettu, mutta silti varsinaiset menoleikkaukset koskevat julkishallintoa vasta viiveellä.[47] Vaikka teollisuuden tuotanto, viennin kasvu ja hyödykkeiden lisääntynyt kulutus ovat parantaneet kokonaistaloutta, niin varsinaiset menoleikkaukset ja -paineet näkyvät julkishallinnossa sekä asevoimissa vasta hetken päästä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asevoimien toimintaan ja kehittämiseen myönnettävät varat supistuvat ja pienenevät silloin, kun muu yhteiskunta on jo talouden nousuvaiheessa.

Rahoituskehysten supistuminen pakottaa asevoimat säästämään lähes kaikilla toiminnan osa-alueilla. Kustannussäästöjä pyritään saamaan aikaiseksi muun muassa vähentämällä henkilöstöä joko luontaisen poistuman kautta tai jopa irtisanomalla, keskeyttämällä tai viivästyttämällä materiaalihankkeita. Säästöjä haetaan myös vähentämällä joukkojen koulutusta ja harjoituksia, lakkauttamalla varuskuntia sekä tehostamalla ja suoraviivaistamalla toimintaa yleisellä tasolla.

Maailmanlaajuinen talouspoliittinen tilanne vaikuttaa myös EU:hun sen jäsenvaltioiden kautta. Jäsenvaltioiden joukkojen vähentäminen vaikuttaa suoraan EU:n kykyyn sekä sen valmiuteen toteuttaa kriisinhallintaoperaatioita ja sotatoimia. Kansallisten materiaalihankkeiden viivästyttäminen aiheuttaa viiveitä sekä EU:n CDP- että Naton force

planning-prosesseihin ja erityisesti niiden implementointi-vaiheessa oleviin suorituskyyihin, joita tarvitaan yhteisoperaatioissa.

1.2 Tutkimustehtävä

Tällä tutkimuksella pyritään selvittämään suorituskyyjen kansainvälisen kehittämisen koordinaatiomekanismeihin liittyen a) miten ja b) missä suorituskyyyn osatekijöitä voidaan suunnitella siten, ettei suunnitteluun ja kehittämiseen käytössä olevia resursseja kahdenneta ilman tunnistettua tai hyväksyttyä tarvetta. Tutkimuksen lopputuloksena pitäisi kyetä hyödyntämään kansainvälisten foorumeiden tarjoama synergiaetu ja välttämään suorituskyyjen kehittämisen päällekkäisyydet.

Tutkimuksessa keskitytään selvittämään suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvät yhteistyömahdollisuudet EU:n suorituskyytyön, pohjoismaisen voimavarayhteistyön NORDEFCO:n ja Naton rauhankumppanuusyhteistyön kanssa.

Tutkimuksen pääkysymys:

- Kuinka monikansallisissa ympäristöissä tapahtuvaa sotilaallisten suorituskyyjen kehittämistä voidaan hyödyntää kansallisessa voimavaratyössä?

Tutkimuksen alakysymykset:

- Mitä suorituskyy on ja mistä osatekijöistä se koostuu?
- Miten suorituskyyjä kehitetään kansallisesti?
- Miten suorituskyyjä kehitetään monikansallisessa voimavarayhteistyössä (EU, NATO, NORDEFCO)
- Mitkä ovat monikansallisen voimavarayhteistyön ongelmat, synergiat ja ristiriidat suorituskyyjen kehittämisessä?

1.3 Käsitteet ja tutkimuksen rajaaminen

Tutkimukseen liittyvät keskeiset käsitteet ovat **suorituskyky**, **sotilaallinen suorituskyky**, **voimavarapuute**, **monikansallinen voimavarayhteistyö**, **kehittämishjelmat** ja **yhteistoimintakyky**, joiden määritelmät on koottu liitteeseen 1. Käytetyt lyhenteet ja niiden määritelmät ovat liitteessä 2.

Tutkimus rajataan koskemaan sotilasorganisaatioita. Siviili-sotilasyhteistyöhön liittyvien organisaatioiden toimintamallien ja – mahdollisuuksien kartoittaminen jätetään tutkimuksen mahdollisesti toteuttavaan seuraavaan vaiheeseen. Tämän lisäksi tutkimuksesta rajataan pois muut mahdolliset monikansalliset ei-sotilaalliset suorituskykyjen kehittämiseen liittyvät mahdollisuudet. Näitä ovat esimerkiksi teollisuuspolitiikka ja teollisuuden vastuulla olevien suorituskykyjen kehittämistä tukevat toimintamallit ja yhteistyömekanismat kuten Euroopan Puolustusviraston teollisuusvetoinen CapTech-foorumi (Capability Technologies) sekä Naton NDIA-ryhmä (Nato Defence Industry Advisory Group).

1.4 Tutkimusmetodi ja -menetelmät

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on luoda uutta tietoa, uusi teoreettinen malli tai paremminkin teoreettinen ymmärrys, jolla parannetaan nykyistä toimintatapaa tutkimalla olemassa olevia ohjeistuksia. Malli voidaan määritellä kuvitelmaksi tai abstraktioksi todellisuudesta; sen tarkoituksena on yksinkertaistaa näkemystämme tuosta kokonaisuudesta tuomalla esiin sen olennaisia piirteitä. Lopulta malli voi muuttua teoriaksi, kunhan sen paikkansapitävyys on ensin todistettu empiirisesti. [9]

Suorituskyvyn tutkimuksesta löytyy paljon tietoa elinkeinoelämän ja julkishallinnon näkökulmasta tarkasteltuna, mutta julkisia tutkimuksia tai tutkimustuloksia puolustushallinnon osa-alueelta ei ole helposti saatavilla. Kvantitatiivinen tutkimusote voidaan sulkea pois valittavien metodien joukosta, koska siinä korostuvat johtopäätökset aiemmista tutkimuksista, aiemmat teoriat, hypoteesien esittäminen sekä aineiston saattaminen tilastollisesti käsiteltävään muotoon. Tämän vuoksi tutkimuksessa painotetaan kvalitatiivista lähestymistä, joka on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa. Tämän lisäksi kvalitatiivisen tutkimusotteen valintaa puoltavat tutkimuksessa korostuva tutkijan oma kokemus sekä omat havainnot käsiteltävästä tutkimusalueesta. Tutkimuksessa suoritetaan

kirjallisuusselvitysten lisäksi kvalitatiivisessa tutkimuksessa sovellettavia teemahaastatteluja, jotka täydentävät kirjallisista lähteistä saatavaa aineistoa.[8]

Tämä tutkimus suoritetaan pääosin kuvailevana, tulkitsevana ja uusia teoreettisia malleja tai paremminkin teoreettista ymmärrystä luovana Grounded theory (GT) tutkimuksena, jossa aineistoon perustuva malli keksitään, kehitetään ja alustavasti verifioidaan kyseessä olevaa ilmiötä koskevalla tietojen keruulla ja analyysillä. Puhtaimmillaan GT-tutkimus lähtee siitä, että alussa on vain empiiristä dataa, jota tutkija lähtee seulomaan, jäsentämään ja luokittelemaan. Lopulta aineisto jäsentyy malliin, jossa erilaisia aineistolähtöisiä kategorioita voi nimetä kohtalaisen pysyvästi joillakin niitä kuvaavilla käsitteillä.[10]

Puhdasoppinen GT onkin siis erittäin työläs ja haastava tutkimustapa. Monissa tapauksissa helpommalla pääsee, mikäli empiirisen aineiston jäsennyksessä ja analyysissä on käytössä jokin, vaikka löyhäkin, teoriaperäinen viitekehys. Viitekehys on eräänlainen "muotti", joka auttaa monimuotoisen aineiston saattamista loogiseen järjestykseen. Usein aineistossa on myös sellaista materiaalia ja sellaisia näkemyksiä, jotka eivät sovi hyvin käytettyyn viitekehukseen. Tämä ei ole kuitenkaan ongelma, koska kvalitatiivisessa tutkimuksessa yksi tulos voi olla paranneltu ja edelleen kehitetty viitekehys, joka sopii nimenomaan tutkittavaan kohdeilmiöön. Tällainen teoreettisen aineksen ja empiirisen aineksen vuoropuhelu ei ole induktiota, eikä deduktiota, vaan abduktiota.[44]

Tutkimuksessa käytettävää Grounded theory:n tutkimusotetta täydennetään tarvittaessa abduktiivisella päättelyllä, jossa johtopäätös ei seuraa deduktiivisesti havaintoja, vaan se voi olla epätosi, vaikka kaikki esitetyt oletukset olisivatkin tosia. Abduktiivisella kritiikillä testataan miten hyvin malli sopii yhteen olemassa olevan tutkimusaineiston ja taustaoletusten kanssa, eikä teorian tarvitse väistämättä seurata oletuksia. Abduktiivisessa päättelyssä teorioita puolustetaan sillä, että se selittää parhaiten hallussa olevan todistusaineiston.[10]

GT-tutkimusta ei aloiteta teorialla ja sen todistamisella vaan aiheen tutkimuksella, joka puoltaa menetelmän käyttöä aiheen tutkimisessa. Hyvin laadittu GT-teoria täyttää neljä keskeistä kriteeriä: 1) yhteensopivuus, 2) toimivuus, 3) relevanttius ja 4) muunneltavuus. Tässä tutkimuksessa korostuu erityisesti toinen kriteeri, jossa uuden mallin tulee tuntua järkevältä ja tukea ymmärtämistä sekä tutkituista henkilöistä että niistä, jotka toimivat ja työskentelevät tutkittavalla alueella. [44]

1.5 Dispositio

Tämän tutkimuksen raportti koostuu johdantoluvusta, neljästä pääluvusta sekä johtopäätösluvusta. Johdantoluvussa esitellään tutkimuksen taustatiedot, päämäärät, rakenne, käytetyt tutkimusmenetelmät ja metodit. Edellä mainitun lisäksi määritellään rajaukset ja tarve tutkimustyön tekemiselle. Toisessa luvussa käsitellään suorituskyyä ja siihen liittyviä osatekijöitä sekä vertaillaan suorituskyyyn määritelmiä ja merkitystä elinkeinoelämässä, julkishallinnossa sekä erityisesti sotilaallisessa ympäristössä. Kolmas luku käsittelee sotilaallisten suorituskyyjen kehittämistä puolustushallinnossa erityisesti puolustusministeriön ja puolustusvoimien ohjeistuksen perusteella. Neljännessä luvussa tarkastellaan tunnistettujen ja Suomen kannalta tarkasteltuna merkittävimpien kansainvälisten toimijoiden ja yhteistyökumppaneiden sotilaallisten suorituskyyjen suunnittelun ja kehittämisen periaatteita sekä ohjeistusta. Viides luku käsittelee aikaisempien deskriptiivisten lukujen pohjalta tehtyjä havaintoja sekä niiden liityntöjä kansainvälisen yhteistyön hyödyntämiseen puolustusvoimissa synergoiden, ongelmien ja ristiriitojen tarkastelun kautta. Viimeisessä luvussa esitetään tutkimusmetodin mukaisesti teoreettinen malli sotilaallisten suorituskyyjen suunnittelemiseksi ja kehittämiseksi sekä koostetaan tutkimuksen johtopäätökset ja esitetään mahdolliset vaihtoehdot tutkimuksen jatkamiseksi seuraavassa vaiheessa.

2 SUORITUSKYKY JA SEN OSATEKIJÄT

Suomenkielessä käytetään suorituskyy-sanaa kuvaamaan sekä elinkeinoelämän että puolustushallinnon tavoitteita. Tämän vuoksi ihmiset mieltävät käännöstermin takana vaikuttavat tarpeet sekä tosiseikat eri lailla. Elinkeinoelämässä ja julkishallinnossa käännöstermillä halutaan kuvata organisaation kyyä suoriutua tai tuottaa joko taloudellista hyötyä tai vaikuttavuutta, kun taas puolustushallinnon puolella kyseessä on lähinnä kyy toteuttaa asetetut tavoitteet annetuilla resursseilla. Yksinkertaistaen talouselämässä puhutaan suorituksesta ja sotilaallisessa ympäristössä kyvystä, vaikka molemmissa yhteyksissä käytetään samaa suomenkielistä sanaa. [39] [40]

2.1 Suorituskyvyn määritelmä

Suorituskyky on vakiinnuttanut asemansa terminä sotilaallisessa ympäristössä. Sitä käytetään kuvaamaan henkilöstön, materiaalin ja käyttöperiaatteiden muodostamaa kokonaisuutta, jolla kyetään saavuttamaan asetetut tavoitteet tai toteuttamaan käsketyt tehtävät operatiiviselta kannalta tarkasteltuna.[15] Suorituskyvyn määrittelyä käytetään myös talouselämässä sekä julkishallinnossa kuvaamaan yritysten ja organisaatioiden kykyä saada aikaan tuotoksia, joita mitataan asetetuilla ulottuvuuksilla suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. [16] Perimmäinen tavoite kaikessa yritystoiminnassa on tuottaa voittoa eli rahaa, minkä perusteella suorituskyvyn voi jossain määrin rinnastaa myös kannattavuuteen [39].

Julkishallinnossa suorituskyky terminä viittaa ennemminkin tuottavuuteen; joko kykyyn tuottaa enemmän olemassa olevilla resursseilla tai saavuttaa olemassa oleva tuotantokyky pienemmillä tuotantopanoksilla. Toisaalta julkishallinnossa ei voi keskittyä pelkkään tuottavuuteen vaan toiminnassa on huomioitava myös sen vaikuttavuus ihmisten ja kansalaisten hyvinvointiin.

Erityisesti puolustushallinnossa, jossa taloudelliset mittarit eivät päde samalla tavalla kuten elinkeinoelämässä, suorituskyvystä puhutaan kuin elävästä olennosta. Sen odotettua elinikää sekä ikääntymistä arvioidaan, mutta sen toimintakyvystä ajan funktiona ei osata kertoa luotettavasti. Sen ruokailutottumuksiakaan ei tunneta kunnolla. Millaista ravintoa se käyttää elääkseen ja kuinka paljon? Ja mikäli se lopulta teurastettaisiin, niin lihan ja muiden hyödykkeiden myyntihinta perustuu käytännössä niin sanottuun mutu-arvioon, koska todellisia tuotantokustannuksia ei ole kyetty laskemaan. Tämän perusteella voidaan väittää, että arviointimenetelmät, mittaristot ja mittaamiset ovat oleellinen osa suorituskykyä. Ilman mittausta ei suorituskyvyn tasoakaan ole periaatteessa olemassa ja sen parantaminen on lähes mahdotonta, mikäli perustaso on tuntematon. Tästä huolimatta monet suorituskykyä mittaavat menetelmät eivät ole pelkkiä mittaristoja, vaan ne ovat samalla yrityksen strategiseen ohjaukseen suunniteltuja työkaluja, joiden avulla mahdollistetaan yrityksen strateginen johtaminen. Seuraavissa alaluvuissa pyritään kuvaamaan suorituskyvyn määritelmää ja käytettävyyttä elinkeinoelämän, julkishallinnon ja puolustushallinnon näkökulmista tarkasteltuna.

2.2 Kaupallisten yritysten suorituskyvyn osatekijät

Perinteisesti kaupallisten yritysten suorituskyvyn osa-alueet on nähty pelkästään taloudellisina ulottuvuuksina [40]. Hyvin usein elinkeinoelämän yritysten tulosta mitataan rahamääräisesti ja koko yrityksen rinnalla on vuositasolla tapahtuvan tarkastelun lisäksi osavuositarkastukset sekä myös yksikkö- ja osastokohtaiset tuloslaskelmat. [27] Tämän lisäksi yritysten suorituskykyä arvioidaan myös omistajien arvostuksella yrityksen pörssikurssien kautta. Tällöin osakkeenomistajien voittojen maksimointi on yhä useammin yritysten toimintaa ohjaava voima. [40]

Suorituskyvyn taloudellinen tarkastelu voidaan jakaa osa-alueisiin usealla eri tavalla. Tarkastelun osa-alueet vaihtelevat tarkastelijan ja tarkasteltavan kohteen mukaan. Tämän lisäksi suorituskyvyn osa-alueen mittauksen tarpeellisuus vaihtelee analysoitavan organisaatiotason ja organisaation luonteen perusteella. Esimerkiksi kannattavuuden kokonaisuutta on järkevämpää mitata paperitehtaan konsernitason, kun taas tehtaan yksittäisessä tulosyksikössä mitataan paperikoneen tuottavuutta ja työntekijöiden tehokuutta. Sink [43] jakaa taloudellisen suorituskyvyn tarkastelun seitsemään osa-alueeseen: tehollisuus (effectiveness), tehokkuus (efficiency), laatu (quality), kannattavuus (profitability), tuottavuus (productivity), työelämän laatu (quality of work life) ja innovointi (innovation).

Edellä mainituista osa-alueista ainoastaan työelämän laatu kertoo jollain tavoin työntekijöiden sosiaalisesta hyvinvoinnista ja innovaatio elinikäisestä oppimisesta sekä kehittymisestä. Näitä korostetaan osana oppivan organisaation kulmakiviä muun muassa Toiskallion määritelmässä pedagogisesta johtajuudesta. [45] Useat konsernitason johtajat ovatkin huomanneet, että yrityksen johtaminen pelkkien talouslukujen näkökulmasta tarkasteltuna on lyhytnäköistä toimintaa, joka ei luo edellytyksiä tuleville liiketoimille. [27]

Kaplanin [11] mukaan suorituskyky on mitattavissa sekä taloudellisella että ei-taloudellisella tasolla. Nykypäivänä onkin selvää, että yrityksen suorituskykyä ei voida arvioida pelkästään taloudellisilla mittareilla, vaan siinä pitää huomioida myös pehmeitä arvoja, kuten asiakastytyväisyys. Aikaisemmin ei ollut tärkeää kuvata odotuksia. Valmistus sekä myynti olivat lyhytjänteistä toimintaa ja tulevaisuuteen varauduttiin keskitetyillä investointipäätöksillä sekä kehitysosastojen toiminnalla. [27] Tänä päivänä tulevaisuuteen valmistaudutaan panostamalla henkilöstön osaamiseen ja sitouttamiseen, asiakassuhteisiin sekä kehittämällä yrityksen sisäisiä prosesseja. Vaikka näitä ”pehmeitä” mittareita käytetään

nykyään myös kaupallisten yritysten strategisessa johtamisessa, ne korostuvat voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa, kuten julkishallinnossa, jossa suorituskykyä ei voida mitata yksikäsitteisesti taloudellisilla mittareilla.

Taloudellisten mittareiden käyttöä puolletaan yleensä yrityksen johdossa, jonka varsinaisena tavoitteena on tuottaa tulosta yrityksen omistajille. Keski johdossa ja alemmilla tasoilla usein kannatetaan muiden mittaristojen käyttöä, koska taloudellisten tunnuslukujen käyttöä ei nähdä mielekkäänä tehokkuutta tai tehollisuutta arvioitaessa. [27]

2.3 Suorituskyky julkishallinnossa

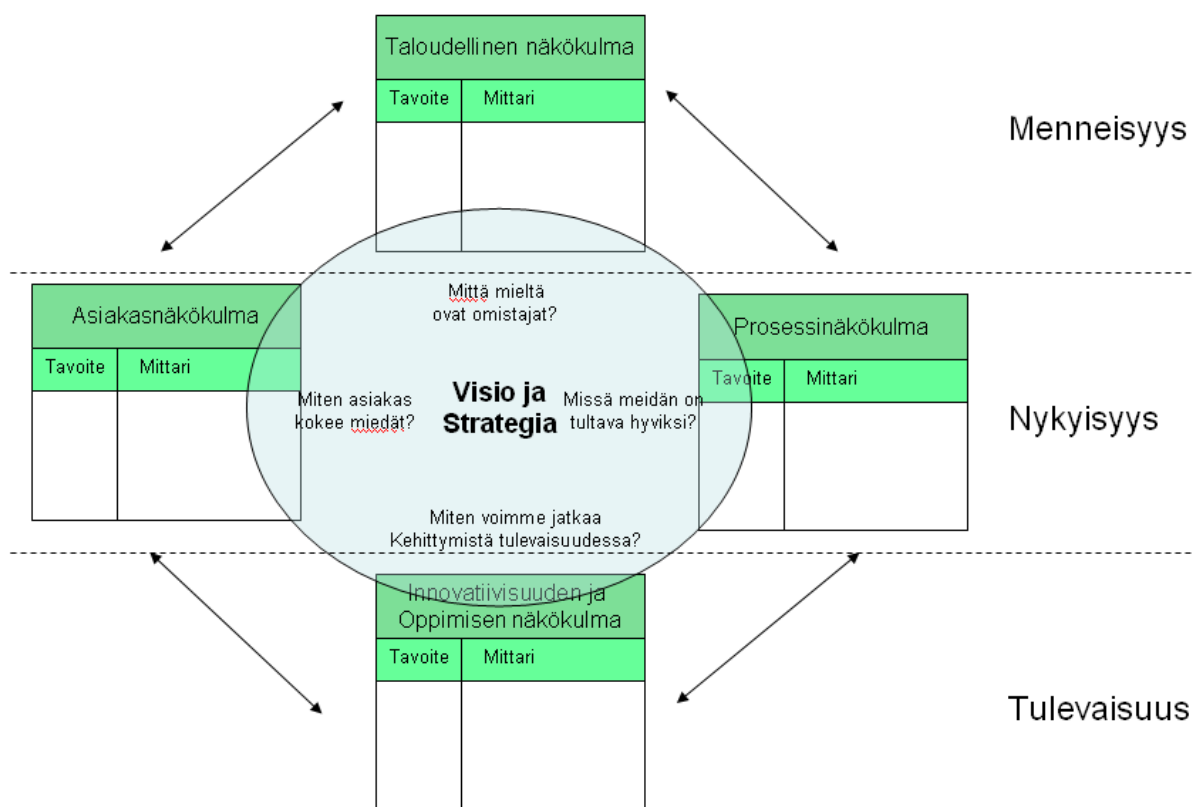
Julkishallinnon organisaatioissa suorituskyvyn määrittäminen ja erityisesti sen mittaaminen on mahdotonta pelkillä taloudellisilla mittareilla.[27] Tämän vuoksi yleisellä sektorilla on otettu käyttöön muita suorituskyvyn arviointimenetelmiä, jotka soveltuvat voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden mittaamiseen. Näissä menetelmissä korostuu yleensä henkilöstön huomioiminen ja sitouttaminen, sisäisten prosessien parantaminen osana tehokkuuden kasvattamista sekä yrityksen strategiat ja visiot. Tunnetuin julkisen talouden suorituskyvyn mittaukseen käytetty menetelmä on Kaplanin ja Nortonin vuonna 1992 kehittämä Balanced Scorecard-menetelmä.

Vapaasti suomennettuna Balanced Scorecard - menetelmää voidaan kutsua tasapainotetuksi mittaristoksi. Sen tarkoituksena on jakaa mittaus osa-alueisiin, jotka antavat näkökulman taloudellisten näkökulmien lisäksi asiakkaiden tarpeisiin, sisäisiin prosesseihin sekä organisaation innovatiivisuuteen ja oppimiseen. Nämä osa-alueet toimivat tasapainossa ja muodostavat kattavan yleiskuvan yrityksen suorituskyvystä. Mittariston nimi viittaa siihen, että se heijastaa tasapainoa, joka saavutetaan lyhyen ja pitkän tähtäyksen tavoitteiden, taloudellisten ja ei-taloudellisten mittareiden, syytä ja seurausta kuvaavien mittareiden sekä ulkoisen ja sisäisen suorituskyvyn mittareiden välille [40]. Kuvassa 1. nähdään Kaplanin ja Nortonin kehittämän arviointimenetelmän neljä osa-aluetta ja kolme ajallista ulottuvuutta, joiden mittaroinilla yrityksen toiminnan lyhytaikainen ohjaus pyritään yhdistämään yrityksen pitkäaikaiseen visioon ja strategiaan.

Taloudellisella näkökulmalla tarkastellaan yrityksen tai organisaation toimintaa taloudellisten tunnuslukujen valossa. Elinkeinoelämässä tämän mittariston perusteella kyetään vastaamaan kysymykseen, miltä organisaatio näyttää omistajien kannalta. Tyypillisiä talouden

tunnuslukuja sekä mittareita esiteltiin alaluvussa 2.2. *Kaupallisten yritysten suorituskyvyn osatekijät*. Julkishallinnon organisaatioissa taloudellisuutta tulee mitata erilaisilla mittareilla, kuten rahoituksen ja vaikutuksen välisellä suhteella; esimerkiksi sairaanhoitopiirissä budjetoitujen varojen riittävyydellä sairaanhoitopalveluihin.

Asiakkaan näkökulma liittyy asiakkaan tarpeiden tyydyttämiseen ja hänen tarpeidensa ymmärtämiseen. Nykyaikana ihmiset odottavat ja myös vaativat enemmän yksilöllistä palvelua ja edellyttävät asiakaspalvelulta kokonaisvaltaista kokemusta. Sekä yksityisellä että julkisella puolella asiakkuuteen liittyvien mittareiden esimerkkejä ovat muun muassa tuotteiden laatu, palvelu ja kustannukset asiakkaalle. Asiakkaan näkökulman tarkastelulla saadaan vastaus kysymykseen miten asiakas kokee yrityksen.[13]



Kuva 1. Balanced Scorecard [12].

Prosessinäkökulmalla tarkastellaan organisaation sisäisten prosessien suorituskkyä, jotka liittyvät kiinteästi yrityksen kykyyn tyydyttää asiakkaiden tarpeet. Sisäisen näkökulman tarkastelun perusteella tunnistetaan alueet, joihin yrityksen tulisi keskittyä. Esimerkkejä käytetyistä mittareista ovat muun muassa tuotteiden läpimenoajat, tuottavuus ja laatu. [13]

Innovatiivisuuden ja oppimisen perspektiivi liittyy organisaation kykyyn parantaa omaa osaamistaan. Toiskallion [45] mukaan kerran opituilla tiedoilla ja taidoilla ei voi millään

alalla säilyttää toimintakykyä jatkuvasti. Puolustusvoimissa tämä korostuu oppiva organisaatio-ajattelumallin kautta, jossa osaamisen kehittäminen nähdään työelämän läpi kestäväenä jatkuvana prosessina. Vastaamalla oppimisen näkökulman kysymykseen, organisaatio tiedostaa esimerkiksi kuinka säilyttää johtoasemansa nopeasti kehittyvässä kilpailutilanteessa.

2.4 Sotilaallisten suorituskykyjen komponentit

Sotilaallisessa toimintaympäristössä suorituskyvyn määrittely poikkeaa julkishallinnosta ja elinkeinoelämästä. Puolustusvoimien kokonaissuorituskyky muodostuu puolustusvoimien yhteisistä sekä maa-, meri ja ilmapuolustuksen suorituskyvyistä [35]. Puolustusvoimien yhteisiä suorituskykyjä ovat muun muassa johtaminen, tiedustelu, informaationsodankäynti, logistiikka, puolustusvoimien yhteinen tulenkäyttö ja erikoisjoukot. Näiden suorituskykyjen kehittämisestä, rakentamisesta, ylläpidosta, käytettävistä joukoista sekä järjestelmistä vastaa Pääesikunta. Puolustusvoimien kokonaissuorituskykyä täydentävät puolustushaarojen omat suorituskyvyt, joiden kehittämisestä, rakentamisesta ja käytöstä vastaavat puolustushaarakomentajat Pääesikunnan ohjeistuksen mukaisesti. [35]

Puolustusvoimien määritelmän mukaan yksittäiset suorituskyvyt koostuvat toisiinsa integroiduista osatekijöistä, jotka ovat joukko, materiaali ja käyttöperiaatteet sekä näitä tukevista tukeutumisjärjestelmistä ja infrastruktuurista. [15] Tämän lisäksi puolustusjärjestelmän ja puolustusvoimien suorituskyvyn keskeinen perusta on kansalaisten maanpuolustustahto, joka vaikuttaa olennaisesti yhteiskunnan kriisinkestävyyteen ja kokonaismaanpuolustuksen suorituskykyyn.[35] Puolustusvoimat ovat kuitenkin muuttamassa suorituskyvyn käsitettä ja kehittämisen menetelmiä myös Suomessa. Tavoitteena on tukea yhteisten suorituskykyjen luomista kuvaamalla yhteinen suorituskyvyn käsitelmä ja sovittamalla puolustusvoimien vaatimustenhallinnan toimintajärjestelmä siihen [14].

Suorituskyvyn käsitelmällä luodaan yhtenäinen käsitteistö, jolla varmistetaan, että kaikki suorituskyvyn määrittämiseen, kehittämiseen ja käyttöön osallistuvat tahot ja prosessit käyttävät samoja termejä ja ymmärtävät ne samalla tavoin. Käsitelmä on riippumaton sovelluskohteesta, jonka vuoksi sitä voidaan hyödyntää mahdollisimman monessa käyttökohteessa. Tämä uusi malli mahdollistaa toteutettavan järjestelmän osatekijöiden - erityisesti henkilöstön, materiaalin ja käyttöperiaatteen tasapainotetun kehittämisen, jolla parannetaan kehittämisohjelmien ja hankkeiden kustannustehokkuutta. [14] Suomen malli

hyödyntää muualla (lähinnä USAssa, Britanniassa ja Natossa) tehtyä työtä ja on näiden kanssa yhteensopiva, mutta kuitenkin sovitettu kansalliseen viitekehykseen, jossa käytettävissä olevat suunnitteluresurssit ovat huomattavasti muita maita pienemmät [14].

Puolustusvoimien tapa määrittää suorituskkyky ei ole ainutlaatuinen. Yhdysvaltojen armeijan määritelmä suorituskkyvystä sisältää käytännössä samat osa-alueet, vaikka ne on määritetty yksityiskohtaisemmin. Yhdysvallat ja Nato käyttävät sotilaallisten suorituskkykjensä määritelmästä akronyymiä DOTMLPF (doctrine, organization, training, materiel ,leadership, education, personnel, facilities), joka viittaa seitsemään suorituskkyvyn osa-alueeseen. [2][19]

Iso-Britannian puolustusministeriön määritelmä omista suorituskkyvyistä on lähes identtinen Yhdysvaltojen armeijan määritelmän kanssa. Keskeisin ero on informaation ja logistiikan osa-alueissa, jotka on yksilöity Iso-Britannian mallissa ja puuttuvat Yhdysvaltojen määritelmästä sellaisenaan. Puolustusvoimien suoranainen määritelmä on kaikkein suppein, vaikka lähes kaikki osatekijät löytyvät osana jotain toista osa-aluetta. Tulee kuitenkin huomioida, että toisin kuin Suomessa, Yhdysvaltojen tai Iso-Britannian määritelmä ei ole looginen, vaan perustuu heidän hallinnolliseen rakenteeseensa. Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa suorituskkyjen kehittämisestä sekä rakentamisesta vastaa puolustusministeriöt ja joukkojen kouluttamisesta sekä joukkotuotannosta puolustushaarat. Taulukossa 1. esitetään eri maiden käyttämät suorituskkyvyn osatekijät

| | USDoD | UKMoD | PV |
|-----------------------|-------|-------|------------------------------------|
| Doktriini | x | x | x |
| Organisaatio | x | x | x |
| Harjoittelu | x | x | (henkilöstö) |
| Johtajuus | x | | (henkilöstö) |
| Materiaali | x | x | x |
| henkilöstö | x | x | x |
| Infrastrukturi | x | x | x |
| Informaatio | | x | (osa uutta käsitettä) |
| Logistiikka | | x | PV:ssä logistiikka oma järjestelmä |

Taulukko 1. Suorituskkyvyn osa-alueet eri maissa. Suomen puolustusvoimissa käyttöperiaatteisiin kuuluu doktriinin lisäksi myös taktiikka ja taistelutekniikka.

Käyttöperiaatteet, materiaali ja henkilöstö muodostavat suorituskkyvyn pyhän kolminaisuuden, jossa toimivaa kokonaisuutta ei voi olla, mikäli yksi osatekijä puuttuu. Ilman henkilöstöä suorituskkyvyllä ei ole toimijaa; ilman käyttöperiaatteita henkilöstö ei tiedä kuinka materiaalia

tulisi käyttää ja ilman materiaalia henkilöstöllä ei ole työkaluja. Näin ollen suorituskyvyn katsotaan muodostuvan yleensä useista suorituskyvyn osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. [29]

Käyttö- ja toimintaperiaatteet muodostuvat suorituskyyvaatimuksista sekä operatiivis-taktisista toimintaperiaatteista ja tavoista, jotka kuvataan pääsääntöisesti erilaisissa ohjesäännöissä ja oppaissa. Tämän lisäksi käyttöperiaatteisiin vaikuttavat lait, säädökset sekä muut normit, jotka määrittävät suorituskyvyn käytön toimivaltuudet.

Puolustusmateriaali on tärkeä osa puolustusvoimien suorituskyyjä. Taloudellisesti tarkasteltuna puolustusmateriaalihankintoihin käytetään lähes kolmannes vuosittaisesta puolustusbudjetista. Kosolan [15] mukaan suorituskyy muodostuu oikein asetetuista vaatimuksista ja ne täyttävistä tuotteista. Tämän perusteella oikeat vaatimukset varmennetaan vaatimusten hallinnalla ja vaatimusten mukaiset tuotteet tuotetaan suorituskyvyn elinjakson hallinnan avulla. Kyseinen määritelmä on tarkoitettu ohjaamaan ensisijaisesti suorituskyyyn liittyviä materiaalihankintoja, mutta sitä voidaan periaatteellisesti soveltaa myös käyttö- ja toimintaperiaatteiden laadintaan sekä suorituskyvyn henkilöstön joukkotuotantoa varten.

Osaava henkilöstö on suorituskyyjen merkittävin osatekijä. Toiskallion [45] mukaan suorituskyy voi muodostua vain toimintakyyisistä yksilöistä. Yleisenä käsitteenä toimintakyy tarkoittaa järjestelmää, joka koostuu fyysisestä, psyykkisestä, sosiaalisesta ja eettisestä osa-alueesta [45]. Näin ollen toimintakyy muovautuu yksilön ja kulttuurisen ympäristön vuorovaikutuksessa ja se mahdollistaa tehokkaat suoritukset, jotka perustuvat kyyyn soveltaa jo hallittua osaamista ja taitoon oppia kokemuksista. [45] Tämä korostaa puolustusvoimien periaatetta soveltaa oppivan organisaation menetelmää osana henkilöstön osaamisen parantamista. Käytännössä se edellyttää tietoista panostamista jatkuvaan oppimiseen ja oppimisen laatuun, jolloin tehokkuutta ei enää haeta määrää lisäämällä, vaan laatua parantamalla. Oppivan organisaation tärkeimpiä peruselementtejä ovat yhteinen visio ja tavoitteet, yhteiset arvot ja normit sekä yhdessä toteutettu laadun ja prosessien kehittäminen. Tämän lisäksi oppivassa organisaatiossa korostuu yhteistoiminnan kehittäminen siten, että organisaatorakenne on matala ja sen toimintatavat joustavat sekä ilmapiiri avoin. Tällöin tieto siirtyy vapaasti organisaation kaikilla tasoilla ylhäältä alas ja sivuilta toiselle. [28] Laaja-alaiset turvallisuusuhat, eurooppalaiset yhdentymishaasteet ja tarve osallistua yhä vaativampaan kansainväliseen kriisinhallintaan edellyttävät puolustusvoimien henkilöstön osaamisen tason lisäämistä [32].

Puolustusvoimien kolme ydinprosessia; sotilaallisen maanpuolustuksen suunnittelu, suorituskyvyn rakentaminen ja ylläpito sekä suorituskyvyn käyttö tähtäävät suorituskykyjen kokonaishallintaan sekä aseellisen maanpuolustuksen toteuttamiseen. Ainoa ongelma on, että ydinprosessien prosessikartat sekä kuvaukset ovat olemassa ainoastaan ylimmällä tasolla. Näin ollen puolustusvoimilla ei käytännössä ole olemassa yhtenäisiä ydinprosesseja vaan korkeintaan ydintoimintoja.

3 SOTILAALLISTEN SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMINEN PUOLUSTUSHALLINNOSSA

Puolustushallinnon materiaalipolitiikan ja puolustusministeriön ohjauksen tavoitteena on luoda edellytykset joukkojen varustuksen kustannustehokkaille hankinnoille, ajanmukaistamiselle ja ylläpidolle sekä varmistaa varustuksen käyttöedellytykset ja täydennysmahdollisuudet. Puolustusvoimien käytössä olevien resurssien riittävyys on siinä keskeisin kysymys. Modernin hankittavan puolustusmateriaalin hinta ja ylläpitokustannukset kaksinkertaistuvat joka seitsemäs vuosi. [34] Tästä huolimatta kolmannes Suomen puolustusvoimien määrärahoista pyritään suuntamaan varustukseen myös tulevaisuudessa. [30]

3.1 Puolustusministeriön ohjaus ja materiaalipoliittinen strategia

Suomen sotilaallisella maanpuolustuksella tulee olla uskottava suorituskyky ehkäistä ennalta ja torjua Suomeen kohdistuvia sotilaallisia uhkia 2020-luvun turvallisuusympäristössä. Tämä edellyttää puolustusvoimien suorituskyvyn ylläpitoa ja materiaalista kehittämistä pitkäjänteisellä resursoinnilla turvallisuusympäristön asettamien vaatimusten mukaisesti. [30] Puolustusministeriön tavoitteena on tulevina vuosikymmeninä vahvistaa asemaansa valtionhallinnon merkittävänä vaikuttajana turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa sekä kehittää suhteita kansallisiin ja kansainvälisiin yhteistoimintatahoihin. [32]

Puolustushallinnon visio puolustusvoimien tarvitsemista suorituskyvyistä, joilla kyetään täyttämään sille asetetut lakisääteiset tehtävät, perustuu puolustusministeriön strategia 2025-turvallisesti tulevaisuuteen asiakirjaan. Puolustusministeriön suunnittelun perusteina käytetään lakeja, EU:n antamia määräyksiä sekä poliittista ohjausta, jonka merkittävien osatekijä on määräajoin uudistuva valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen

selonteko. [32] Euroopan unionista tulevassa ohjauksesta huomioidaan EU:n perussopimukset ja erityisesti EU:n turvallisuusstrategia (ESS, European Security Strategy), pitkän aikavälin visio (LTV, Long Term Vision) sekä siihen liittyvä unionin voimavaratyö, jota tehdään EU:n sotilaskomiteassa ja sotilasesikunnassa sekä Euroopan Puolustusvirastossa EDA:ssa (European Defence Agency). [31]

Puolustusministeriön hallinnonalan strateginen suunnitelma sisältää yhdeksän osastrategiaa, joista suorituskykyjen kehittämisen kannalta tarkasteltuna tärkeimpiä ovat materiaalipolitiikka, kansainvälinen toiminta, kokonaismaanpuolustus sekä tutkimus ja kehittäminen. Osastrategiat muodostavat kokonaisuuden, jonka perusteella puolustusministeriö ja puolustusvoimat laativat yhdessä aktiivisen tahtotilan – puolustusjärjestelmän tavoitetilan. [31]

Tämän tahtotilan tarkoituksena on määrittää puolustusvoimien lähitulevaisuudessa tarvitsemat suorituskyvyt, jotka kehitetään puolustusvoimien kehittämisohjelmissa. Puolustusvoimien kehittämisohjelmia ja strategista suunnittelua tuetaan puolustusvoimien tutkimusohjelmalla, joka määrittää teknisen tutkimisen ja kehittämisen (TTK) painopistealueet puolustusvoimien tavoitetilan perusteella. Puolustusvoimien kehittämisohjelmien ja niiden alakehittämisohjelmien perusteella käynnistetään voimavarapuuhteiden täydentämiseksi tarvittavat hankkeet ja niihin kuuluvat projektit suorituskykyjen rakentamiseksi. Varsinainen materiaallisen suorituskyvyn rakentaminen toteutetaan materiaalihankinnoissa.

Puolustushallinnon strategista suunnittelua linjaavana ohjeena, valtioneuvoston turvallisuuspoliittinen selonteko ohjaa puolustusvoimien materiaallisen suorituskyvyn rakentamista. Selonteon mukaan puolustusvoimilla tulee olla kyky sekä ottaa vastaan että antaa kansainvälistä apua ja tämä kyky on luotava normaaliolojen aikana. Materiaalihankinnoilla on pyrittävä Nato-yhteensopivaan materiaaliin logistiikka huomioiden, joka on ehdoton edellytys kokonaisvaltaiseen avun vastaanottamiseen. Tämä edellyttää myös koko elinjakson aikaista käyttäjien välistä yhteistyötä. Edellä mainittujen lisäksi hankinnat on pyrittävä toteuttamaan siten, että pääsääntöisesti hankitaan materiaalia, joka on hyväksytty ja testattu sotavarusteeksi toisen käyttäjän toimesta. Materiaalihankinnoissa on pyrittävä Nato-yhteensopivuuteen, joka kyetään saavuttamaan parhaiten noudattamalla puolustusmateriaalia koskevia Nato-standardeja. [46]

Avun vastaanottoon ja saatavan tai ostettavan materiaalin integrointiosaamiseen tulee varautua. Kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö tukee materiaalipolitiikan tavoitteita.

Yhteistyön tavoitteena on luoda edellytykset sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiselle ja taloudellisille materiaalihankkeille sekä edistää puolustusvoimien kykyä osallistua kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin. [32] [30] [46]

Kansainvälinen yhteistyö hankkeissa ja hankinnoissa tukee huoltovarmuuden turvaamista ja kustannustehokkuuden saavuttamista. Eurooppalaiset ja kansainväliset yhteistyömahdollisuudet tulee selvittää hankkeen varhaisessa suunnitteluvaiheessa. Tämän lisäksi tulee huomioida suorituskyvyn elinkaaren hallinta ja huoltovarmuus aina ennen uuden hankinnan käynnistämistä. Kahden- tai monenväliset yhteiset hankkeet johtaessaan keskinäisriippuvuuteen voivat merkittävästi auttaa huoltovarmuutta ja tuoda kustannussäästöjä. Myös hyllytavaratyyppeiden tuotteiden ostoyhteistyön mahdollisuuksia tulee selvittää. [30]

3.2 Pääesikunnan ohjeistus

Puolustusvoimien suorituskyvyt rakennetaan puolustusvoimien kehittämisohjelmissa, jotka sisältävät alakehittämisohjelmia. Puolustusvoimain komentaja hyväksyy kehittämisohjelman, johon sisältyvillä hankkeilla vastataan tavoitetilassa asetettuihin suorituskykyvaatimuksiin. Kehittämisohjelmien ja suorituskykyjen muodostamiseen ja ylläpitoon liittyvät toimijat voidaan jakaa johtajiin, suunnittelijoihin, rakentajiin ja käyttäjiin. Puolustusvoimien yhteisten kehittämisohjelmien johtajia ovat puolustusvoimien operaatiopäällikkö sekä sotatalouspäällikkö ja puolustushaarakohtaisten suorituskykyjen johtajina toimivat puolustushaarakomentajat. Puolustusvoimien suunnittelupäällikkö vastaa puolustusvoimien kehittämisohjelman toimeenpanon valmistelusta ja tähän liittyvästä kokonaiskoordinaatiosta. Kehittämisohjelmien (KEHO) johtajat (osassa PV:n asiakirjoissa määritetty omistajiksi) omistavat hankkeiden tuotoksina syntyvät suorituskyvyt ja he vastaavat kehittämisohjelmien toteuttamisesta niille määritettyjen vaatimusten ja reunaehtojen mukaisesti. [36]

Kehittämisohjelmien seuranta ja ohjausta tukeva kehittämisohjelmakatselmointi järjestetään kaksi kertaa vuodessa. Katselmointi on päätöksenteon valmistelutilaisuus, jossa määritetään perusteet suorituskykyjen kehittämiselle ja hankkeiden toteuttamiselle sekä arvioidaan niiden sisältämiä riskejä. Tarvittaessa katselmoinnissa tarkistetaan hankkeiden tärkeysjärjestystä ja toteutusaikataulua puolustusvoimien kokonaissuorituskyvyn näkökulmasta. Edellä mainitun lisäksi kehittämisohjelmakatselmoinnissa tehdään mahdolliset hankeseurantapäätökset. [36]

Kehittämishjelmaa saatetaan joutua tarkentamaan suunnittelukaudella esimerkiksi rahoituskehysten, operatiivisten suorituskkytarpeiden tai jonkin muun oleellisen rakentamiseen vaikuttavan seikan muuttuessa. Puolustusvoimain komentaja tekee kehittämishjelmien toimeenpanoa koskevat merkittävät päätökset, jotka valmistellaan pääesikunnan päällikön johtamissa kehittämishjelmakatselmoineissa. Myös kehittämishjelmien johtajat voivat tehdä kehittämishjelmiinsa muutoksia edellyttäen, että tavoiteltava suorituskkyvaatimus toteutuu annettujen reunaehtojen puitteissa eikä muutos vaikuta muiden kehittämishjelmien toimeenpanoon. [36]

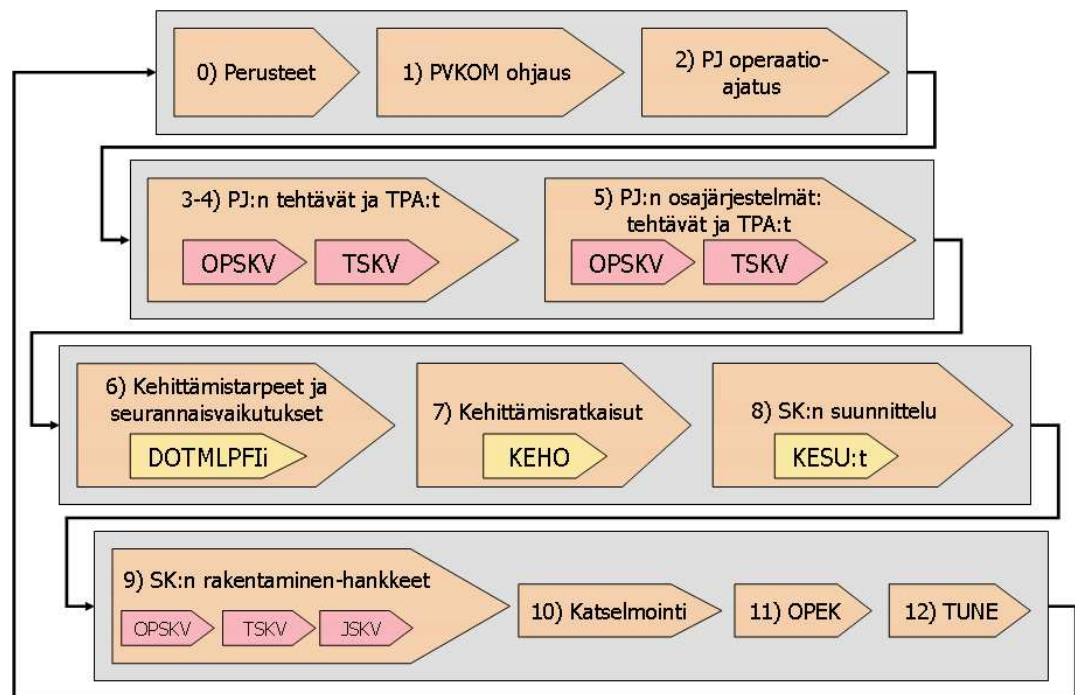
Kehittämishjelmien hallintamekanismi ei sellaisenaan huomioi kansainvälistä yhteistyötä tai linjaa suorituskkyjen kehittämistä yksinomaan kotimaahan. Pääesikunnan suunnitteluosaston oletuksena onkin, että kehittämishjelmien (KEHO) johtajilla sekä suunnittelijoilla on riittävä ymmärrys monikansallisissa foorumeissa kehitettävistä suorituskkyistä sekä niiden vaiheista. Periaatteessa KEHO:ien johtajat voivat kehittää vastuullaan olevat suorituskkyt siellä missä haluavat, kunhan toteuttavat sen asetettujen reunaehtojen ja myönnettyjen resurssien puitteissa.

Suorituskkyjen elinjakson aikainen kehittäminen on kuvattu kokonaisuutena suhteellisen hyvin. Valitettavasti sen alussa tapahtuvasta tärkeimmästä vaiheesta eli kehittämishjelmista ja siellä laadittavista suorituskkyvaatimuksista tai prosessiin osallistuvien toimijoiden vastuista ja velvollisuuksista ei ole laadittu kunnollista prosessikuvausta. Esimerkiksi Pääesikunnan suunnitteluosaston asiakirjan [36] mukaan puolustusvoimien kehittämishjelmien suunnittelijat vastaavat suorituskkyvaatimusten analysoinnista, mutta kenellekään ei ole määrätty itse suorituskkyvaatimusten laadintaa.

Prosessikuvausten puuttumisen vuoksi Pääesikunnan suunnitteluosasto on laatinut luonnoksen, jossa kuvataan suunnittelu- ja toimeenpanoprosessi. Tällä prosessilla yhtenäistetään ja tehostetaan strategisen suunnittelun, toiminnan ja resurssien sekä operatiivisen suunnittelun prosesseja. [38] Systemaattisella, avoimella ja yhtenäisellä prosessilla on tarkoitus varmistaa käytettävissä olevien resurssien optimaalinen käyttö kokonaissuorituskkyyden kehittämiseksi. Osaltaan prosessi parantaa myös kehittämishjelmissä käytettävää vaatimusten jäljitettävyyttä. Kuvassa 2. nähdään pääesikunnan suunnitteluosaston kehitteillä olevan kehittämishjelmien suunnitteluprosessin luonnos.

Alustavassa prosessissa on kymmenen vaihetta, jotka alkavat suunnitteluperusteiden kokoamisesta ja huomioimisesta. Perusteiden avulla laaditaan sotilasstrateginen tilannearvio

suunnitteluprosessin lähtökohdaksi. Prosessin seuraavissa vaiheissa määritellään kehitettävien suorituskyykyjen operatiiviset suorituskyykyvaatimukset, toiminnalliset vaatimukset ja toiminta-ajatukset sekä verrataan uusia suorituskyykyvaatimuksia olemassa oleviin suorituskyykyihin. Tämän analyysin perusteella määritetään ne suorituskyykyt, jotka pitää rakentaa sekä ne joita ylläpidetään tai kehitetään ja ne joista tullaan luopumaan. Alustavassa prosessikuvauksessa esitetään, että suorituskyykyjen seurannaisvaikutusten tarkastelu toteutetaan suorituskyykyjen osatekijöiden (DOTMLPFI) avulla mukaillen Yhdysvaltojen käytössä olevaa mallia. Suorituskyykyyn osatekijöiden tunnistamisen jälkeen laaditaan ratkaisuvaihdot, jotka sisältävät kehittämisohjelmien painopisteet, synkronoinnin ja resurssivaraukset. Prosessin viimeisenä vaiheena on tulosneuvotteluaineiston (TUNE) tarkentaminen, jonka tarkoituksena on määrittää lähivuosien resurssitarpeet. Koska prosessikuvaus on vielä luonnosasteella, prosessin tätä tarkempi ja yksityiskohtaisempi kuvaus ei ole perusteltua.[38]



Kuva 2. strategisen suunnittelun ja kehittämisen prosessin luonnos. [38]

4 MONIKANSALLINEN VOIMAVARAYHTEISTYÖ

Kansainvälisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikan pelikentällä toimii Suomen kannalta kolme merkittävää toimijaa, jotka ovat EU, Nato ja NORDEFCO. Näistä kaikkien tärkein on EU ja sen monet puolustus- ja turvallisuussektorin organisaatiot, kuten EU:n sotilaskomitea (EUMC, European Union Military Committee) ja sotilasesikunta (EUMS, European Union Military Staff), Euroopan Puolustusvirasto sekä Euroopan Unionin Neuvosto (EC, European

Council), joka vastaa Euroopan Unionin siviili-sotilasviranomaisyhteistyöstä.[30] Toisaalta valtioneuvoston turvallisuuspoliittisen selonteon [46] mukaan Suomi pitää Natoa keskeisimpänä sotilaallisen turvallisuusyhteistyön alalla toimivana järjestönä. Naton kollektiiviseen puolustukseen pohjautuva toimintafilosofia eroaa EU:sta, joka valmistautuu omissa operatiivisissa suunnitelmissa yksinomaan kriisinhallintaoperaatioihin ja niiden eri variaatioihin. Tämä ei kuitenkaan vähennä EU:n merkitystä Natoon verrattaessa, koska pääosa EU:n jäsenvaltioista on myös Naton jäseniä, jolloin kaikki päällekkäisyys on syytä karsia tai ainakin pienentää minimiinsä. Aikaisemmin EU:n ja Naton yhteistyötä voitiin tehdä ainoastaan hyvin korkealla tasolla; EU:n ja Naton yhteisessä voimavararyhmässä (EU-Nato Capability Group), jossa yhteistyö rajoittui pääsääntöisesti kauniisiin puheisiin. Vasta viimeaikoina yhteistyö on saanut konkreettisempia olomuotoja esimerkiksi ohjelmistoradioteknologian kehittämisalueella, jossa Nato on ilmoittanut adaptoivansa EU:n tuotekehityksessä olevan koalitiolle tarkoitetun laajakaista-aaltomuodon ja muodostavansa siitä Nato-standardin. Uusin ulko- ja turvallisuuspolitiikan pelikentän toimija on pohjoismaista puolustusyhteistyötä kehittävä foorumi NORDEFCO, jonka toiminnassa yhdistyvät entisten NORCAPS:n (Nordic Co-ordination for military peace support), NORDSUP:n (Nordic supportive defence structures) ja NORDAC:n (Nordic defence armaments co-operation) toimialueet.[24]

4.1 Pohjoisatlantin puolustusliitto, NATO

Pohjois-Atlantin liitto eli Nato (North Atlantic Treaty Organisation) on kansainvälinen puolustusliitto, johon kuuluu kokonaisuudessaan 28 jäsenvaltiota. Suurin osa Naton jäsenvaltioista, 25 kappaletta, sijaitsee Euroopassa ja ovat myös Euroopan Puolustusviraston jäseniä pl. Albania, Kroatia, Islanti Norja ja Tanska. [20][3] Naton toiminta pohjautuu kollektiiviseen puolustukseen, joka perustuu artikla V:n määritelmään, jonka mukaan aseellinen hyökkäys yhtä Naton jäsenvaltiota vastaan, joko Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa, tulkitaan hyökkäykseksi kaikkia jäsenvaltioita vastaan.[21] Käytännössä tämä artiklan kohta määriteltiin, mikäli silloinen Neuvostoliitto hyökkäisi Yhdysvaltain eurooppalaisia liittolaisia vastaan, se tulkittaisiin hyökkäykseksi myös Yhdysvaltoja vastaan.

Periaatteellisesti Naton toiminta ja operatiivinen suunnittelu perustuivat aina kylmän sodan loppumiseen asti artikla V:den määrittelyyn. Erityisesti syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen Nato on alkanut valmistautua myös kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja terrorismin vastaiseen taisteluun eli muihin operaatioihin kuin suoranaisiin liittoumaa vastaan

kohdistettuihin hyökkäyksiin. Tämä uhkakuvan muutos on suuressa määrin osaltaan vaikuttanut Naton transformaatioon sen jokaisessa osakomponentissa.

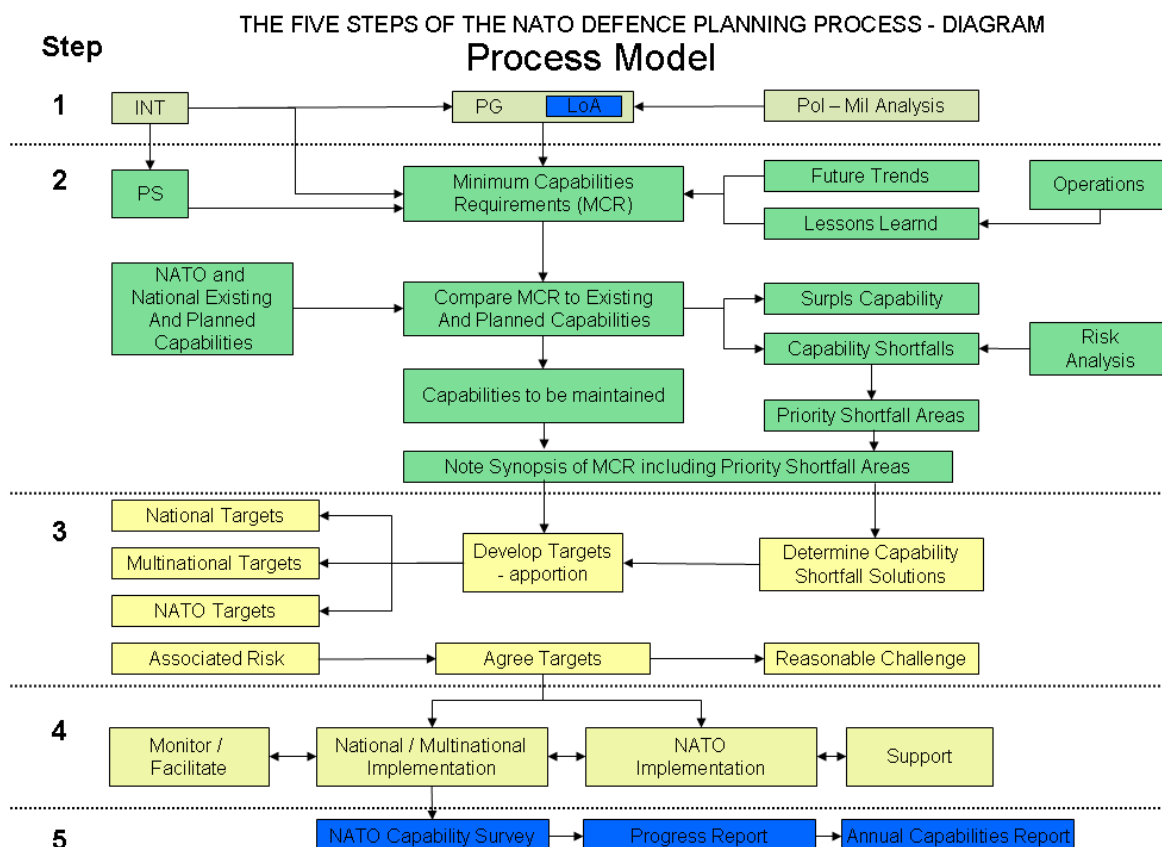
Nato on muuttanut ajattelumalliaan radikaalisti kylmän sodan ajasta, jolloin Neuvostoliitto sekä Varsovan liitto muodostivat suurimman uhan liittoumalle. Sittemmin Neuvostoliiton ja Varsovan liiton hajoamisen sekä kylmän sodan loppumisen jälkeen, Nato on aloittanut uusien voimavarojensa määrittelemisen uhkapohjaisen ajattelumallin sijasta suorituskypohjaisella mallilla. [19]

Naton suorituskyyvyt rakennetaan nykyisin NDPP-prosessin (Nato Defence Planning Process) mukaisesti, joka sisältää viisi vaihetta. Prosessin tarkoituksena on osaltaan lisätä mahdollisuuksia yhteistyöhön rauhankumppanuusmaiden ja EU:n kanssa sekä välttää tarpeettomien resurssien käyttö ja päällekkäisten toimintojen syntyminen. Prosessin viisi vaihetta ovat: 1) poliittinen ohjaus, 2) vaatimusten määrittely, 3) vaatimusten jakaminen ja tavoitteiden asettaminen, 4) implementoinnin helpottaminen sekä 5) tuloksien katselmointi. Suunnitteluprosessin kuvaus esitetään kuvassa 3.

Prosessin ensimmäisessä vaiheessa määritetään poliittinen ohjaus Naton jäsenvaltioiden kesken, jonka tarkoituksena on muodostaa jäsenvaltioiden yhtenäinen poliittinen ohjauskirje sotilaallisten suorituskyykyjen rakentamiseksi. Tämä ohjauskirje määrittää sotilasliiton yleiset tavoitteet ja päämäärät. Poliittisen ohjauksen tulee huomioida kaikki poliittiset, sotilaalliset, taloudelliset, lailliset, siviiliyhteiskunnalliset ja teknologiset näkökohdat, jotka voivat vaikuttaa vaadittujen suorituskyykyjen kehittämiseen. Ohjauskirjeen perusteella määritetään muun muassa Naton sotilasliittoutuman yhtäaikaaisesti suoritettavien operaatioiden lukumäärä sekä niiden koko ja luonne. Tätä määritelmää kutsutaan yleisesti termillä Naton ambitiotaso (LoA, Nato's Level of Ambition). Poliittisessa ohjauskirjeessä huomioidaan havainnot ja opit (lessons's learnt) operaatioista, harjoituksista ja muista aktiviteeteistä. Joka tapauksessa poliittinen ohjauskirje kirjoitetaan sitä olettamusta vasten, että pääosa sotilasliiton tarvitsemista suorituskyykyistä rakennetaan jäsenvaltioiden toimenpitein. [19]

Prosessin toisessa vaiheessa Naton strategiset komentajat huomioivat poliittisen ohjauksen ja määrittävät kaikki ne suorituskyyvyt, joita tarvitaan sekä määrällisten että laadullisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Prosessin toinen vaihe aloitetaan tarvittavien suorituskyykyjen määrittämisellä (MCR, Minimum Capability Requirements) ja vertaamalla niitä liittoumalla olemassa oleviin ja suunniteltuihin voimavaroihin. Tämän vertailun perusteella syntyy suorituskyykypuuteiden lista (PSA, Priority Shortfall Areas), jonka mukaisesti liittouma

aloittaa varsinaisten voimavarojen kehittämisen ja rakentamisen. Naton jäsenvaltioilla on erittäin suuri mielenkiinto siitä kuinka suorituskykyvaatimukset ovat syntyneet, koska lopulta varsinainen rakentaminen ja implementointi on heidän vastuullaan. Tämän vuoksi Naton strategisen johdon työskentelyn tulee olla riittävän läpinäkyvää sekä avointa ja tarjota jäsenvaltioille niiden tarvitsema tieto niistä syistä, jotka ovat vaikuttaneet vaatimusten laadintaan. [19]



Kuva 3. Naton viisiportainen sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisen prosessimalli. [19]

Prosessin kolmannessa vaiheessa DPST (Defence Planning Staff Team) määrittää ratkaisut havaittujen suorituskykypuutteiden rakentamiseksi tai olemassa olevien kykyjen modifioimiseksi. Rakennettavien suorituskykyjen priorisointi tapahtuu PSA-listan perusteella. Samalla jäsenvaltioille esitetään vaatimukset liittouman käyttöön toimitettavista suorituskyvyistä (Force Proposals). Vaatimuksia asetettaessa kunnioitetaan kohtuullisen sekä järkevän jaon periaatetta (Fair burden sharing and reasonable challenge). Jäsenvaltioille ehdotettavat suorituskykyvaatimukset pyritään laatimaan siten, että ne mieluummin kuvaavat toivottavan vaikutuksen kuin määrittävän esimerkiksi asejärjestelmän tai alustan tyyppin. Vaatimusten tulee olla joka tapauksessa riittävän avoimia ja joustavia, jotta sekä kansalliset että monikansalliset tarpeet voidaan huomioida implementoinnissa. Silloin, kun samoja tai

samankaltaisia suorituskykyvaatimuksia asetetaan useammalle kuin yhdelle jäsenvaltiolle, DPST saattaa suositella suorituskykyjen rakentamista monikansallisen yhteistyön avulla. DPST neuvottelee yksittäisten jäsenvaltioiden kanssa niille asetettavista vaatimuksista ennen kuin ne tuodaan multilateraalisen neuvottelukunnan hyväksyttäväksi. [19]

Neljäs vaihe, implementoinnin helpottaminen, avustaa kansallisten, monikansallisten sekä Naton omien suorituskykyjen rakentamisvaiheita siten, että uudet voimavarat toimitetaan vaaditun aikataulun ja asetettujen vaatimusten mukaisesti. Voimavarojen osatekijät määritetään tämän tutkimuksen toisessa luvussa esitetyn holistisen DOTMLPFI- periaatteen mukaisesti. Tämän lisäksi kansalliset implementoinnit suositellaan toteutettavan Naton standardien (STANAGs) mukaisiksi, jotta lopputuotteiden yhteentoimivuus sekä yhteensopivuus kyetään varmentamaan. Toisin kuin prosessin muut vaiheet, neljännen vaiheen toiminta on luonnostaan jatkuvaa. [19]

Prosessin viimeisessä vaiheessa, Naton suorituskyky tarkastelussa (NCR, Nato Capability Review), arvioidaan liittouman puolustus- ja taloussuunnitelmia sekä kollektiivista toimintaa prosessin ensimmäisen vaiheen poliittisen ohjauksen asettamien LoA-tavoitteiden saavuttamiseksi. NCR-tarkastelu tarjoaa myös mekanismin palautteen, suositusten ja syötteiden keräämiseksi sekä huomioimiseksi suunnittelun joka toinen vuosi toteutettavassa kierroksessa. Prosessin viimeinen vaihe alkaa Nato suorituskykytietojen keräämisellä (NCS, Nato Capability Survey), jolla kartoitetaan jäsenvaltioiden sen hetkinen tila asetettujen suorituskykytarpeiden rakentamiseksi. Kartoittaminen toteutetaan NDPASS-ohjelmistolla (Nato Defence Planning Automated Support System), jota käytetään myös EU:n suorituskykyjen kehittämisprosessissa. Samalla kartoitetaan jäsenvaltioiden taloudellinen tilanne sekä olemassa olevat sotilaalliset ja ei-sotilaalliset voimavarat, joita tarvittaessa voidaan käyttää sotilasliittoutuman operaatioissa. Kerätyn tiedon perusteella DPST analysoi ja tuottaa arvion siitä, kuinka yksittäiset jäsenvaltiot suoriutuvat niille asetetuista vaatimuksista ja toimittaa arvion arvostelua koskevalle maalle tiedon oikeellisuuden vahvistamiseksi. Arviossa huomioidaan myös jäsenvaltioiden osallistumisen aste meneillään olevissa operaatioissa ja sitoutuminen Naton nopean toiminnan-joukkoihin (NRF, Nato Rapid Force) sekä Naton evaluointiprosessien, kuten TACEVAL:n (Tactical readiness Evaluation) tulokset. Lopulta tarkastelun tulos vahvistetaan ja kierrätetään muilla jäsenvaltioilla tiedon ja toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

Naton suorituskyvyt rakennetaan NDPP-prosessin (Nato Defence Planning Process) perusteella. Käytännössä samaa mallia käytetään supistetusti myös PfP-maille suunnatussa

Partnership for Peace Planning and Review –prosessissa (PARP). [19] Suurin ero prosessien välillä on toisessa vaiheessa toteutettava DRR-analyysi (Defence Requirement Review), jossa ilmoitetut joukot simuloidaan tiettyjä geneerisiä uhkia vastaan. Tämä analyysi suoritetaan ainoastaan Nato jäsenvaltioiden ilmoittamille joukoille, jonka perusteella Naton esikunnan pysyvä henkilöstö määrittää olemassa olevat suorituskyyvyt sekä mahdolliset suorituskyyvyt. Mikäli jossain suorituskyyvyssä on selkeästi ylikapasiteettia, tarpeettomasta pyritään luopumaan ja sitä kautta suuntamaan jäsenvaltioiden suorituskyykyjen rakentaminen liittouman tarpeiden mukaisiksi. [19] Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Tanska, joka luopui omasta sukellusvenelaivastosta Naton kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella [42]. Käytännössä oman sukellusvenelaivaston ylläpitäminen oli Tanskalle erittäin kallista. Poliittinen johto hyväksyi oman sukellusvenelaivaston lakkauttamisen ja vapautuvien resurssien kohdentamisen muihin tarpeisiin. Tilanne olisi varmasti ollut toinen, varsinkin nykyisessä talouspoliittisessa tilanteessa, mikäli Nato olisi omien tarpeidensa pohjalta pyytänyt Tanskaa käynnistämään uuden sukellusvenekyyvyn rakentamisen. Toinen keskeinen ero Naton täysjäsenten ja PfP-maiden välillä on, että PfP-maiden kanssa ilmoitettavista suorituskyyvyistä voidaan neuvotella, mutta varsinaisille jäsenmaille asetetaan velvoite.

Nato ei voi suoraan käskä jäsenvaltioitaan luopumaan vanhoista tai rakentamaan uusia voimavaroja liittouman tarpeiden mukaan. Naton ja jäsenvaltioiden kahdenvälisissä keskusteluissa jäsenvaltioita kehoitetaan tiettyihin toimenpiteisiin ja käytännössä toteuttamisvastuu jää yksittäisille jäsenvaltioille. Keskustelun lopputulos tiedotetaan myös muille jäsenvaltioille. [19] Tämän jälkeen keskustelun toisena osapuolena olleen valtion tulee itse arvioida kestävätkö he sekä Naton että muiden jäsenvaltioiden poliittisen painostuksen, mikäli eivät täyty heille asetettuja tavoitteita. [1]

Kaikesta huolimatta suuri osa yksittäisistä Nato-maista perustee ja rakentaa uudet voimavaransa edelleen vanhoillisesti uhkakuvan perusteella. Tämä saattaa aiheuttaa intressiristiriidan Naton ja joidenkin jäsenvaltioiden kesken. Tämän lisäksi Naton esikunnassa työskentelevät kylmän sodan aikana jäsenmaiden asevoimissa palvelleet henkilöt eivät perusta voimavarojen suorituskyykypohjaisesta suunnittelusta, vaan lähtevät mieluummin liikkeelle puhtaasta uhkapohjaisesta ajattelusta. [42] Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa NDPP-prosessia voisi kehittää sekä hienosäätää tehtäväpohjaiseen (Mission Based) suunnittelumalliin, jossa suunnittelun ja rakentamisen lähtökohdaksi otetaan sekä yksittäisen tehtävän suorituskyykytarpeet että operaatioalueen uhakuva. [42] Ideaalisesti toteutettuna tämä toimintamalli saattaisi mahdollistaa operaatiossa käytettävien voimavarojen optimoinnin ja sitä kautta kustannussäästöjen synnyttämisen, kun operaation lähettävän joukon koko ja

koulutus, kalusto sekä toimintamalli olisi mitoitettu ja määritetty oikealla tavalla, oikean kokoiseksi. Tulee kuitenkin huomioida, että kaikissa tapauksissa vaaditaan poliittinen päätös, ennen kuin mitään joukkoja voidaan lähettää Suomesta kansainvälisiin operaatioihin. Olipa kyseessä voimavarojen kehittäminen joko vanhan tai uuden toimintatavan mukaisesti, Naton roolia suorituskykyjen kehittämisen koordinaattorina ei voida kiistää. Naton jäsenvaltioiden tuottamien suorituskykyjen ja joukkojen pitää olla 100 %:sesti yhteistoimintakykyisiä kollektiivisen puolustuksen toteuttamiseksi.

4.2 Euroopan Unionin sotilaallisten suorituskykyjen suunnittelu

Euroopan Unionin sotilasyhteistyö sellaisenaan on vielä suhteellisen nuorta. Yhteistyötä Euroopassa on toki tehty aikaisemminkin, mutta varsinainen toiminta nykyisellä tavalla jäsenvaltioiden kesken katsotaan alkaneen vasta, kun Helsingissä käynnistettiin EU:n yleisten joukkotavoitteiden määrittely joulukuussa 1999. Tämän vuoksi kyseinen määrittely tunnetaan nykyisin nimellä Helsinki Headline Goal (HHG). HHG-määrittelyn alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti EU:n jäsenvaltioiden tulee kyetä perustamaan ja ylläpitämään sotilaallinen joukko, joka kykenee toimimaan Petersbergin luettelon mukaisissa tehtävissä. Näitä tehtäviä ovat muun muassa humanitääriset ja rauhanturvaamiseen liittyvät tehtävät sekä taistelujoukkojen käyttö kriisinhallinnassa rauhan palauttaminen mukaan lukien. Varsinaisen HHG-asiakirjan lisäksi laadittiin kolme suunnittelua ja toimintaa tukevaa asiakirjaa. HGC:ssa (Helsinki Headline Goal Catalogue) määritetään ne joukot, joita tarvitaan pääasiakirjassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. HFC (Helsinki Headline Force Catalogue) ilmoittaa jäsenmailla olemassa olevat joukot, joita jäsenmaat tarjoavat tehtävien toteuttamiseksi. HPC (Helsinki Headline Progress Catalogue) vertailee eroa ilmoitettujen ja tarvittavien joukkojen välillä sekä muodostaa vertailun perusteella listan voimavarapuutteista, jotka jäsenvaltioiden tulisi rakentaa yhteisten operaatioiden ja tehtävien toteuttamiseksi. Nämä kaikki asiakirjat muodostivat lopulta kokonaisuuden HHC 02 (Helsinki Headline Goal Catalogue 02), jossa koostettiin vaatimukset EU:n uusille sotilaallisille suorituskyvyille. [18]

Vuonna 2004 Euroopan Unionin jäsenvaltiot päättivät muodostaa uudet yleisellä tasolla olevat joukko- ja suorituskykytavoitteet (HLG 2010), jotka vastaisivat paremmin muutama kuukausi aikaisemmin julkaistuun Euroopan turvallisuus strategiaan (ESS, European Security Strategy). HLG 2010 – määrittelyn perusteella laadittiin vaatimuskatalogi (RC 05, Requirements Catalogue), jonka tarkoituksena oli korvata HHC 02 ja esittää uudet vaatimukset, joita tarvittaisiin Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ESDP, European Security and

Defence Policy) toteuttamiseksi. Keskeisin ero ensimmäisen ja toisen suunnittelukierroksen välillä oli, että RC 05 ei ainoastaan pyrkinyt yksilöimään operaatioihin tarvittavia joukkoja vaan myös tunnistamaan niiden tuottamat suorituskyvyt. Näin ollen RC 05 on kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen katalogi, jonka tarkoituksena on määrittää tarvittavat joukot sekä niihin liittyvät suorituskyvyt [18]. Tämän perusteella voidaan väittää, että RC 05 oli ensimmäinen todellinen askel Euroopan unionissa uuden tyyppisen sotilaallisten suorituskykyjen suunnitteluprosessin käynnistämisessä. [6]

Samassa yhteydessä määritettiin koko EU:n sotilaallisten suorituskykyjen suunnitteluprosessi, joka sisältää viisi vaihetta. Nämä vaiheet ovat 1) poliittinen ohjaus 2) vaatimusten määrittäminen, 3) joukkojen kontribuutio 4) voimavarapuutteiden evaluointi ja 5) suorituskykyjen kehittämien. EU:n sotilaallisten suorituskykyjen suunnitteluprosessi nähdään kuvassa 4. [18]

Prosessin ensimmäinen vaihe koostuu Euroopan turvallisuusstrategiasta ja yleisistä joukkojen vaatimuksista, jotka muodostavat poliittisen ohjauksen suorituskykyjen suunnittelulle ja käytölle. ESS:n mukaan laajamittaisia yksittäisiin jäsenvaltioihin kohdistuvia tai niiden välisiä vihamielisyyksiä ei voida enää pitää todennäköisenä. Sen sijaan potentiaalisia uhkia ovat vähemmän näkyvät ja huonommin ennustettavat toimet, kuten terrorismi, joukkotuhoaseet, alueelliset konfliktit, valtiolliset vararikot sekä organisoitunut rikollisuus [4]. HLG keskeisin vaatimus EU:n sotilaallisille suorituskyvyille on korkeampi yhteensopivuus ja parempi yhteentoimivuus niin teknologisesti, käytöllisesti kuin konseptuaalisestikin [7].

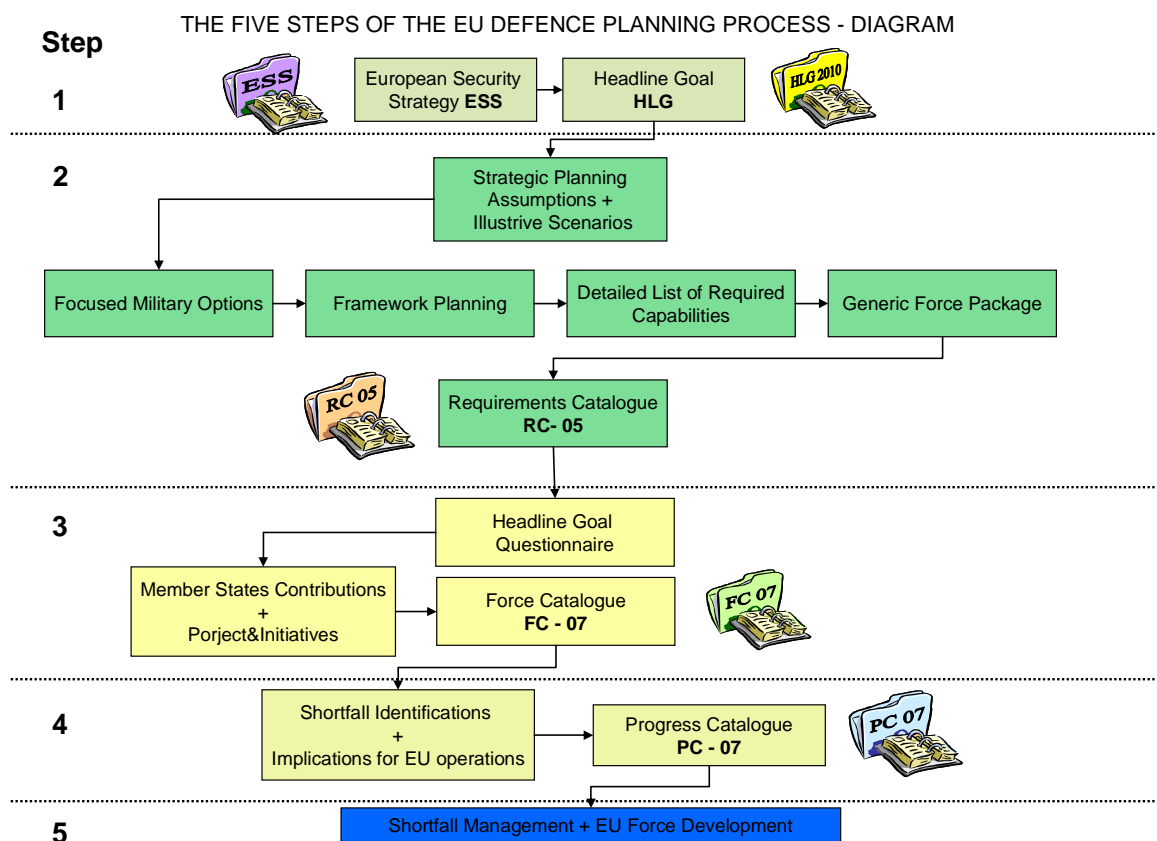
Toisessa vaiheessa laaditaan strategisen suunnittelun olettamukset (Planning Assumptions) sekä tarvittavat skenaariot (Illustrative Scenarios), joiden perusteella muodostetaan vaatimukset joukoille sekä suorituskyvyille, joilla kyetään toteuttamaan poliittisen ohjauksen vaatimat tehtävät. Näiden arvioiden pohjalta laaditaan prosessin ensimmäinen varsinainen lista, Requirements Catalogue, joukoille asettavista vaatimuksista.

Kolmannessa vaiheessa jäsenvaltioille lähetetään kysely (Headline Goal Questionnaire), johon vastaamalla he ilmoittavat ne suorituskyvyt ja joukot, jotka he tarjoavat ESDP:n toteuttamiseksi määritetyissä skenaarioissa. Merkittävä huomio on, että kysely toteutetaan IG Tool – ohjelmistolla (Information Gathering Tool), joka itse asiassa on NC3A:aan kehittämä ja käytännössä identtinen Naton NDPASS-ohjelman kanssa. Näin ollen niiden maiden, jotka ovat sekä Naton että EU:n jäsenvaltioita tai osallistuvat EU:n lisäksi Naton rauhankumppanuusohjelmaan, ei tarvitse laatia samaa ilmoitusta kahdesti. Kolmannen vaiheen

lopputuotteena muodostuu Force Catalogue (FC), joka tarjoaa vastauksen kysymyksiin mitä joukkoja Euroopassa on tai mitä suorituskykyjä jäsenvaltiot suunnittelevat tulevaisuutta varten.

Prosessin neljäs vaihe yksilöi voimavarapuutteet, jotka syntyvät vertailemalla jäsenvaltioiden ilmoituksia ja tehtävien suorittamiseksi asetettuja vaatimuksia keskenään. Nämä voimavarapuutteet kuvataan Progress Catalogue – asiakirjassa (PC). Viimeisessä eli viidennessä vaiheessa seurataan voimavarapuutteiden kehittämisen ja rakentamisen tilaa. [18]

Hyvin pian HLG 2010 – asiakirjan julkaisun jälkeen havaittiin, että siinä esitetyt voimavarapuutteet edustivat hyvin lyhyen aikavälin tarpeita. Tämän vuoksi EUMC laati priorisoidun voimavarapuutelistan ja EDA pitkän aikavälin suunnitelman (LTV, Long Term Vision) suorituskykyjen kehittämiseksi. Tämän perusteella julkaistiin vuonna 2008 yhteinen CDP-suunnitelma (Capability Development Plan), jossa priorisoitiin 12 tärkeintä voimavarapuutetta tarvittavien suorituskykyjen kehittämisen lähtökohdaksi.[18]



Kuva 4. EU:n sotilaallisten suorituskykyjen suunnitteluprosessi.

4.3 Pohjoismainen sotilasyhteistyö, NORDEFCO

NORDEFCO (Nordic Defence Co-operation) on uusi toimija sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisen monikansallisella pelikentällä ja sen jäseniä ovat kaikki pohjoismaat. NORDEFCO-yhteistyön yleisenä päämääränä on vahvistaa eri pohjoismaiden kansallisia puolustusratkaisuja ja selvittää mahdollisuuksia syventää yhteistoimintaa kokonaisvaltaisesti. Toimeenpano perustuu Pohjoismaiden puolustusministereiden 5.11.2009 NORDEFCO Memorandum of Understanding (MoU) yhteisymmärryspöytäkirjaan ja sitä seuranneisiin päätöksiin. [25]

Pohjoismainen yhteistyö perustuu aikaisemmin käytössä olleisiin NORDAC-, NORDCAPS- sekä NORDSUP-yhteistyömuotoihin, joiden olemassa olo lopetettiin 31.5.2010. Periaatteena on, että osa aikaisemmissa yhteistyöfoorumeissa toteutetuista aktiviteeteista siirtyi sellaisenaan NORFECO:n toimintaan ja uusia työryhmiä perustetaan tarpeiden mukaisesti. [23]

NORDEFCO:n toiminnalla on useita syitä, mutta yksi tärkeimmistä oli pienentää itse pohjoismaisesta yhteistyöstä syntyviä kustannuksia, jotka aiheutuivat kolmen erillisen yhteistyöryhmän ja useiden kymmenien työryhmien työskentelystä [37]. Tämän lisäksi yksi foorumi kolmen sijasta mahdollistaa tehokkaamman työskentelyn sekä useampien päättävässä asemassa olevien tahojen osallistumisen, jolla korostetaan kaikkien näkökulmien huomiointia ja kokonaisvaltaista päätöksentekoa.

Toimintaa osaltaan vaikeuttaa osallistuvien maiden sitoutumiset muihin sotilaallisiin foorumeihin. Pohjoismaista Norja sekä Islanti kuuluvat Natoon, mutta kumpikaan näistä ei ole EDA:n pysyvä jäsen, joskin Norjalla on EDA:n kanssa yhteistyösopimus, joka mahdollistaa Norjan osallistumisen vähintään johtokuntatasolla tapahtuvaan työskentelyyn. Tanska on EU:n ja Naton jäsen, muttei ole EDA:n jäsen. Suomi ja Ruotsi taas ovat EU:n ja EDA:n täysmääräisiä pysyviä jäseniä, mutta eivät kuulu Natoon ja toteuttavat Nato-yhteistyötä ainoastaan PfP-rauhankumppanuusohjelman kautta. Näin heterogeenisen joukon toiminnan yhteen saattaminen ja yhteisen mielipiteen perusteella luodun viestin vieminen muille foorumeille ei aina ole helppoa saati edes mahdollista. Tästä hyvänä esimerkkinä on Norjan vaatimus vuoden 2010 ensimmäisessä MCC-kokouksessa, jossa Ruotsi ja Suomi esittivät, että kaikkea päällekkäistä työtä NORDEFCO:n ja EDA:n kesken tulisi välttää. Norja edellytti, että EDA:n erilaisen jäsenrakenteen vuoksi, pohjoismainen yhteistyö tulisi olla, ainakin aluksi, ainoastaan kahden- tai kolminvälistä [26].

Pohjoismaisen yhteistyön tarkoituksena ei ole korvata Suomen kansallisen puolustuksen järjestelyitä, vaan tukea Puolustusvoimien kehittämistä osana Puolustusvoimien muuta kansainvälistä verkottumista. NORDEFCO-yhteistyön tavoitteena on kehittää sekä kansallisen puolustuksen että kansainvälisen kriisinhallinnan suorituskykyä ja saavuttaa synergiaetuja kustannustehokkuutta parantamalla.

Toteutettavan NORDEFCO-yhteistyön tulee tarjota käytännöllinen, perusteltu ja järkevä vaihtoehto muun monikansallisen yhteistyön rinnalle tai osana sitä. Se ei sinällään korvaa EU:n (EDA) tai Naton (PARP) tai kansallisessa kehittämisohjelmassa (KEHO) tehtävää työtä vaan tukee ja täydentää niitä ja toimii kehyksenä, jonka puitteissa voidaan saavuttaa muun monikansallisen yhteistyön tavoitteita. [37]

NORDEFCO:n ylimpänä tasona toimii pohjoismainen sotilaskomitea (MCC, Military Coordination Committee), joka johtaa toimialoilla tapahtuvaa työtä ja aktiviteetteja. MCC:n toimintaa tukee koordinaatioesikunta (CS, Coordination Staff), jonka tarkoituksena on valmistella MCC:lle kokouksissa esitettävät ja toimeenpanna niissä mahdollisesti päätetyt asiat. NORDEFCO:lla ei ole varsinaista sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen liittyvää prosessia, vaan toiminta perustuu toistaiseksi strukturoituun malliin, jossa aktiviteetit on jaettu viidelle yhteistoiminta-alalle (COPA, Cooperation Areas). Nämä alat ovat strategisen kehittämisen (Strategic Development, COPA SD), suorituskykyjen kehittäminen (Capabilities, COPA CAPA), henkilöstöhallinto ja koulutusjärjestelmät (Human Resources & Education, COPA HR&E), harjoitukset ja opetustilaisuudet (Training & Exercises, COPA TR&EX) ja operaatiot (Operations, COPA OPS) [37]. Jokaisen yhteistoiminta-alan aktiviteetteja johtaa puheenjohtaja yhdestä NORDEFCO:n jäsenvaltioista. Puheenjohtajuutta vaihdetaan joka toinen vuosi yhteisesti sovittavalla tavalla. [23]

Strategisen kehittämisen yhteistoiminta-alan tavoitteena on pitkän aikavälin strategisen suunnittelun ja tutkimuksen sekä kehittämisen parantaminen [23]. Esimerkki alalla toteuttavasta tutkimuksesta on strategisen analyysin ja tulevaisuuden voimavarapuuhteet – tutkimus, jonka tarkoituksena on selvittää mahdollisuudet, trendit ja vaikutteet pitkän aikavälin yhteiselle puolustus suunnittelulle. Tämän tutkimuksen tulokset julkaistaneen vuoden 2013 aikana. [50]

Suorituskykyjen kehittämisen-toimiala keskittyy keskipitkän aikavälin, 2 – 10 vuotta, suunnitteluun ja prosesseihin tavoitteena yksilöidä projekteja, joilla saavutetaan joko

yhteishankinnalla tai yhteiskäytöllä parempi kustannustehokkuus ja operatiivinen käytettävyys [23]. Suorituskykyjen kehittämisen yhteistoiminta-alalla on laadittu myös 'Combined Top Ten' – lista, jossa on huomioitu valtioiden omat suorituskykyjen kehittämissuunnitelmat ja niiden pohjalta laadittu tavoite, jossa on määritetty ja priorisoitu kymmenen kaikkia jäsenvaltioita yhteisesti hyödyttävää tutkimusaloitetta. Puolustusvoimat ovat määrittäneet myös liittynät näiden tutkimusten sekä CDP ja PARP-tavoitteiden kesken. Esimerkkejä 'Combined Top Ten' tutkimusaiheista ovat Air surveillance, ISR (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) ja C-IED (Counter Improvised Explosive Device). Kyseisiin tutkimuksiin odotetaan vastauksia vuoden 2011 aikana. [22]

Henkilöstöhallinto ja koulutusjärjestelmät yhteistoiminta-ala keskittyy tutkimaan omalla toimialallaan laadukkaita ja kustannustehokkaita ratkaisuja, joilla parannetaan operatiivista tehokkuutta. Esimerkki alalla suoritettavasta tutkimuksesta on yhteispohjoismaisen keskuksen perustaminen operaatioihin liittyvien sukupuolisensitiivisten konseptien tutkimiseksi, laatimiseksi ja kouluttamiseksi. Tällä hankkeella on tarve sekä YK:n turvallisuus neuvoston puolto vuonna 2000 laaditun *Women, Peace and Security* - tutkimuksen perusteella. [22]

COPA TR&EX tutkii jatkuvasti harjoituksiin ja opetustilaisuuksiin liittyviä mahdollisuuksia koordinoida ja harmonisoida harjoitusaktiviteettejä NORDEFCON-maiden kesken. [23] Näillä harjoituksilla ja opetustilaisuuksilla pyritään parantamaan yhteentoimivuutta vastaavasti kuten COPA CAPA pyrkii parantamaan yhteensopivuutta. Esimerkkejä aktiviteeteista ovat TACEVAL AIR (Tactical Evaluation) ja Surface to Air live firing projektit, joihin Tanska on päättänyt olla osallistumatta [22]. Joka tapauksessa COPA TEX:n toiminnalla voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia yhteisten suorituskykyjen rakentamisessa ja toimeenpanossa.

Operaatiot yhteistoiminta-ala keskittyy parantamaan pohjoismaista yhteistyötä ja käytänteitä sotilaallisissa operaatioissa. Tämä sisältää operaatioiden suunnittelun, johtamisen, toteuttamisen ja tukemisen toimintamallien kehittämisen siten, että varsinaisen operatiivisen toiminnan lisäksi huomioidaan logistiikasta, liikkumisesta ja kuljetuksista aiheutuvat tarpeet. Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että COPA OPS:n päätehtävä, ISAF-operaation yhteistön parantaminen, on onnistunut luomaan hyvän pohjan pohjoismaiselle yhteistyölle ja sen kehittämiseksi. Toistaiseksi COPA OPS suosittelee, että työskentelyn painopiste säilytetään ISAF-operaatiossa, mutta työtä tulisi asteittain laajentaa käsittämään myös tulevaisuudessa mahdollisesti toteutettavia yhteispohjoismaisia rauhanturvaamisoperaatioita. [22]

5 MITEN KANSAINVÄLISTÄ YHTEISTYÖTÄ VOIDAAN HYÖDYNTÄÄ PUOLUSTUSVOIMISSA

Tässä luvussa esitetään ne havainnot Grounded Theory:n tutkimusmetodin mukaisesti, jotka muodostuvat edellisten päälukujen tosiasiallisten seikkojen sekä tutkijan oman osaamisen että kompetenssin yhdistämisestä. Tämän lisäksi luvussa pyritään tuomaan esille ne ylös nousseet käsitteet ja havainnot, joita ei ole kyetty esittämään deskriptiivisten päälukujen lopussa osana loogista kokonaisuutta.

5.1 Pahimmat ongelmat suorituskykyjen kehittämisessä kansallisissa ja monikansallisissa ympäristöissä

Puolustushallinnossa suorituskyvyn määritelmä poikkeaa merkittävästi muista toimialueista, kuten huomataan verrattaessa sotilaallisten suorituskykyjen määritelmiä elinkeinoelämän tai julkishallinnon käyttämiin määritelmiin. Erot korostuvat elinkeinoelämässä sekä julkishallinnossa, joissa suorituskyky on käytännössä osa organisaatioiden ja yritysten strategisen johtamisen menetelmää. Itse asiassa puolustusvoimissakin pitäisi olla kaksi suorituskykymääritelmää: sotilaallinen suorituskyky ja organisatorinen eli hallinnollinen suorituskyky, joista jälkimmäiseen voitaisiin ottaa mallia julkishallinnosta. Hallinnollisella suorituskyvyllä kyettäisiin varmistamaan strategisen johtamisen toimenpiteet ja liittämään ne kiinteäksi osaksi sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä.

Toisin kuin julkishallinnossa puolustushallinnon strategisen johtamisen osatekijät visioiden ja strategioiden määrittäminen sekä jakaminen, asiakasnäkökulmien huomioiminen sekä prosessien kehittäminen on eriytetty omiksi kokonaisuuksiksi. Niitä tuetaan taloushallinnolla sekä toiminnan ohjauksella ja resurssisuunnittelulla (TRSS, toiminnan ja resurssien suunnittelu ja seuranta). Edellä mainitut osakomponentit on liitetty osaksi puolustusvoimien kolmea ydinprosessia ja ne ovat lähes samat kuin julkishallinnossa käytetyissä suorituskyky-menetelmissä. Ainoa ongelma on, että ydinprosessien prosessikartat sekä kuvaukset ovat olemassa ainoastaan ylimmällä tasolla. Näin ollen puolustusvoimilla ei käytännössä ole olemassa yhtenäisiä ydinprosesseja vaan korkeintaan ydintoimintoja. Suurin ero määritelmässä on, ettei puolustusvoimien kaikkia strategisen johtamisen osa-alueita ole kytketty kiinteästi toisiinsa ja niiden takaisinkytkennät eli suorituskyvyn mittausmenetelmät puuttuvat kokonaan. Mittausmenetelmien puuttumisen vuoksi puolustusvoimilla ei ole tosiasiallista tietoa siitä,

kuinka paljon mikäkin suorituskyky maksaa, eikä myöskään tietoa siitä, mikä on saavutettu suorituskykytaso. Tämän perusteella voidaankin väittää, että julkishallinnossa ja elinkeinoelämässä suorituskykyjen kehittäminen, rakentaminen, ylläpito ja niistä luopuminen ovat prosessiteknisesti kehittyneempiä ja paremmassa tilassa teoreettisesti kuin puolustushallinnossa.

Mielenkiintoista on, että puolustusministeriön strategisen suunnittelun asiakirjat ja ohjeistukset käsittävät pääosin vaatimuksia ja ohjeita materiaallisen suorituskyvyn rakentamiselle. Sotilaallisen avun vastaanottaminen, materiaalin yhteensopivuus ja sotilaallinen huoltovarmuus mainitaan lähes kaikissa asiakirjoissa. Silti konkreettisia esityksiä tai vaatimuksia suorituskyvyn kansainvälisen yhteistoimintakyvyn toisesta osatekijästä eli yhteentoimivuudesta ei juuri ole esitetty. Teknologiaan ja tekniikkaan perustuva yhteensopivuus saavutetaan kansainvälisiä standardeja ja puolustusministeriön materiaalipoliittista strategiaa noudattamalla. Tämän vuoksi puolustusministeriön strategiassa korostetaan mahdollisuuksien mukaan sellaisen materiaalin hankintaa, joka on jo kertaalleen testattu toisen asevoimien toimesta tai on sellaisenaan hyväksytty toisen valtion asevoimien sotavarusteeksi. Suorituskyvyn käytettävyyden ja yhteistoimintakyvyn toinen osapuoli, yhteentoimivuus, onkin haastavampi tekijä. Kuten joskus menneisyydessä on todettu: ”Niin joukko sotii, kuin se harjoittelee!” pätee tässäkin. Kokonaisvaltaisen avun vastaanottaminen kriisitilanteessa ei ole mahdollista ilman yhtenäisiä toimintatapoja ja osaamista, vaikka tekniikka mahdollistaisikin yhteensopivuuden. Monikansallisen yhteistoimintakyvyn saavuttaminen edellyttäisikin Suomen ja muiden maiden asevoimilta yhteisiä käsitteitä, yhteistä kieltä, yhtenäistä toimintatapaa, yhteistoiminnan mahdollistavaa organisointia sekä lopulta yhteensopivaa materiaalia, henkilöstöä ja informaatiota. Toisaalta edellä mainittujen osatekijöiden saavuttaminen ilman poliittista ohjausta ja päätöstä on mahdotonta pelkästään puolustusvoimien omilla toimenpiteillä. Tämän vuoksi puolustushallinnon tulisi määrittää kenen kanssa (Nato, EU, NORDEFCO...) yhteistoimintakyky halutaan saavuttaa sekä millä organisaatiotasoilla (prikaati, pataljoona, komppania, joukkue...) ja kuinka syvällisesti (yhteensopivuus, yhteentoimivuus).

Puolustusvoimien uusi mahdollinen kehittämisohjelmien ja suorituskykyjen kehittämisen prosessi sisältää paljon samoja elementtejä sekä EU:n että Naton suunnitteluprosessien kanssa. Joskin vaiheiden järjestys ja osaltaan niiden tavoitteet ovat erilaiset. Tällä saattaa olla merkitys tulevaisuudessa monikansallisesti toteutettavien suorituskykyjen kehittämisessä. Oletettavasti prosessissa käytettävien vaiheiden sekä niiden järjestysten ja tavoitteiden tulisi olla yhtenäisiä esimerkiksi Naton suunnitteluprosessin kanssa, mikäli Suomi liittyisi

Natoon. Tämän lisäksi prosessin aikautus tulisi synkronoida siten, että Naton suunnittelusykli tukisi kansallista kehittämistä. Yhtenäinen ja synkronoitu suunnittelusykli parantaisi suorituskykyjen rakentamishankkeiden yhdistämistä ja loisi mahdollisuuden kansallisten ja monikansallisten hankintojen yhdistämiseen kustannussäästöjen saavuttamiseksi.

EU:n sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen osallistuu kolme erillistä EU-instituutiota; EUMC, EUMS ja EDA. Näiden lisäksi oman lisäyksensä kehittämiseen tuo myös Euroopan Neuvosto, jonka vastuulla on siviili-sotilasviranomaisyhteistyön parantaminen. Vaikka prosessi sellaisenaan vaikuttaa selkeältä, niin kolmen erillisen toimijan sekä poliittisen ohjauksen yhteistyö tai niiden välinen vastuunjako ei välttämättä ole aina ollut selkeää. Virastojen alkuaikoina yhteistyötä hidastivat alkukankeudet ja työnjaon selkeämättömyys. Toisaalta haasteita lisäsivät myös EDA:n tahto uusimpana toimijana ansaita oma paikkansa järjestelmässä. Edellä mainittujen syiden vuoksi Euroopan unionin suorituskykyjen kehittäminen ei ole samalla tasolla Naton kanssa, vaikka varsinainen suorituskykypohjainen kehittäminen otettiin käyttöön EU:ssa ennen Natoa. Toisin kuin Natossa, joka vastaa muun muassa liittouman AWACS:n käytöstä, EU:ssa suorituskykyjen toimittaminen on yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla. Tämä on synnyttänyt vaikeuksia yhteisten suorituskykyjen kehittämiselle, koska EU:lla ei ole tarvetta muodostaa suorituskykyjä vastaavalla tavalla kuin Natossa kollektiivisen puolustuksen velvoitteen perusteeksi, vaikka Lissabonin sopimuksessa määritetään jäsenvaltioille mahdollisuus tukea muita valtioita sotilaallisella avunannolla [5]. Ratkaisu tähän ongelmaan saattaisi olla kehitysprosessin yksityiskohtaisempi kuvaus, jossa kaikkien toimijoiden roolit kuvattaisiin yksityiskohtaisesti velvollisuuksineen ja vastuineen, joka sitouttaisi eri toimijat kiinteämmin prosessiin.

Tiettyssä mielessä EU:n sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen on jäänyt polkemaan paikalleen. Vaikka CDP:ssä on määritetty 12 tärkeintä voimavarapuutetta, joiden ratkaisemiseksi tehdään työtä, niin varsinaisia tuloksia ei vielä ole syntynyt. EDA on käynnistänyt kaikille osa-alueille omat työryhmänsä, jotka eivät kuitenkaan ole tuottaneet jäsenvaltioille vielä mitään konkreettista. Hyviä ja potentiaalisia alueita on olemassa kuten esimerkiksi MARSUR (Maritime Surveillance) ja SDR (Software Defined Radio) työryhmät, joilta molemmilta on kolmen seuraavan vuoden kuluessa odotettavissa todellisia tuloksia konkreettisten tuotteiden muodossa. Yhtenä ongelmana suorituskykyjen tuottamisessa lienee standardoinnin ja määrittelyjen puute. Kuten toisessa luvussa kerrottiin sotilaalliset suorituskyvyt muodostuvat henkilöstöstä, materiaalista ja toimintakuvauksista. Suorituskyvyn yhteensopivuus koskettaa pääsääntöisesti materiaalia, mutta yhteentoimivuus edellyttää myös tiedostettuja toimintatapoja sekä yhteisiä termejä. Näin ollen voitaneen sanoa, että yhteisten

standardien ja toimintakuvausten määrittämisellä, jotka pääsääntöisesti puuttuvat EU:lta, on erittäin tärkeä rooli yhteisten suorituskkyjen luomiseksi. Tämän lisäksi EU:n sotilaallisten suorituskkyjen suunnitteluprosessi on huomattavasti suoraviivaisempi kuin Natolla, jolla prosessiin on integroitu myös operaatioista saadut lessons learnt – opit, riskianalyysit sekä mahdolliset ratkaisut voimavarapuutteille. EU:llakin kyseiset elementit ovat olemassa, mutta ne ovat prosessista irrallisia komponentteja, jolloin ne eivät myöskään palvele suunnittelua tai kehittämistä vastaavasti.

Omalta osaltaan suorituskkyjen kehittämistä hidastaa ja vaikeuttaa jäsenvaltioiden aktiivisuuden puute. Erityisesti EDA:ssa voimavarapuutteiden kehittäminen jää aivan liian usein työryhmää johtavan henkilön vastuulle. Jäsenvaltiot eivät halua ottaa aktiivista roolia kehittämisessä, koska ovat huomanneet, että johtovastuun ottanut valtio jää hyvin usein itse varsinaiseksi työstäjäksi muiden valtioiden vain kommentoidessa mahdollisia tuotoksia ja tuloksia. Tämä ei käytännössä mahdollista kestävän kehityksen tietä. Oman ongelmansa kehittämiseen luo Naton ja EU:n toiminnan päällekkäisyys. Kaikilla valtioilla, jotka ovat sekä EU:n että Naton jäseniä, ei ole mahdollisuutta osallistua täysipainoisesti molempien instanssien kehittämiseen alati pienenevien henkilöstö- ja rahoitusresurssien perusteella. Näin olleen EU:n rooli sotilaallisten suorituskkyjen kehittäjänä onkin jäänyt tosiasiallisesti poliittiselle tasolle.

5.2 Kansainvälisestä yhteistyöstä saavutettavat synergiat

Kansainvälinen yhteistyö mahdollistaa lukuisia synergioita sotilaallisten suorituskkyjen kehittämisessä. Tarkastelun näkökulmasta riippuen löydetään kaksi merkittävää synergiaetua, joiden tärkeysjärjestys vaihtelee tilanteen mukaan. Nämä ovat suorituskkyyn elinjakson aikaiset kustannussäästöt tai yhteistoimintakky.

Parhaimmillaan kansainvälinen yhteistyö mahdollistaa suuret kustannussäästöt suorituskkyyn koko elinjakson aikana sekä kehittämisessä, hankinnassa, koulutuksessa kuin logistiikassakin. Tämän lisäksi kansainvälinen yhteistyö mahdollistaa hankkeiden ja materiaalsen suorituskkyyn ideointi- suunnittelu- ja rakentamisvaiheiden toteuttamisen pienemmillä henkilöstöresursseilla, koska työskentely toteutetaan monikansallisessa projektitoimistossa. Tässä mallissa työskentelyyn osallistuvat valtiot asettavat työntekijät erikseen sovittavan menettelyn mukaisesti työkuorman ja kustannusten jakamiseksi. Yhteisten suorituskkyjen rakentaminen tai saman puolustusmateriaalin hankinta useammalle valtiolle edellyttää luonnollisesti asevoimien toiminnan kehittämisen samanaikaisuutta. Tämä osaltaan puoltaa

kansallisen suorituskykyjen suunnittelusyklin mukauttamista ja aikauttamista Naton suunnittelusyklin kanssa.

Joka tapauksessa yhdessä kehitettävät suorituskyvyt tai yhdessä tapahtuvat materiaalihankinnat luovat perustan yhteistoimintakyvylle, joka muodostuu järjestelmien yhteensopivuudesta ja yhteentoimivuudesta. Yhteishankinnoissa voidaankin olla varmoja, että yhteensopivuus kyetään takaamaan minimissään hankintaan osallistuvien maiden kesken. Mikäli suorituskyvyn rakentamisen yhteydessä toteutetaan sekä yhteinen peruskoulutus että operoinnin aikainen harjoittelu saavutetaan myös yhteentoimivuus. Tämä yhdistettynä tekniseen ja logistiseen yhteensopivuuteen mahdollistaa kokonaisvaltaisen yhteistoimintakyvyn.

Kansallisten suorituskykyjen rakentaminen monikansallisessa ympäristössä Naton voimavaratyössä käyttämien suorituskykyvaatimusten ja standardien mukaisiksi mahdollistaa avun vastaanottamisen lähes kaikilta EU:n jäsenvaltioiden asevoimilta. Mikäli suorituskyvyn rakentamisvaiheen alussa ei kuitenkaan ole saatavilla puolustusministeriön tai pääesikunnan strategista linjausta yhteistoimintakyvyn vaatimuksesta, ei yhteentoimivuutta voida rakennettavalta järjestelmältä myöskään edellyttää.

Tutkituista kansainvälisistä foorumeista ainoastaan NORDEFECO:lla ei ole varsinaista suorituskykyjen kehittämisprosessia, vaan toiminta perustuu yhteistyöhön viidellä erillisellä yhteistoiminta-alueella. Tällä hetkellä NORDEFECO:n rooli on poliittinen, mutta ainoastaan pohjoismaalaisen yhteistyön kontekstissa. Uutena, sotilaallisesti pienten valtioiden perustamana heterogeenisenä ja pienenä organisaationa NORDEFECO:lla ei ole sotilaspoliittista valtaa muiden foorumeiden työpöydissä eikä myöskään varsinaista roolia sotilaallisten suorituskykyjen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. NORDEFECO:n vahvuus ja käyttömahdollisuudet ovatkin yhteisten käyttö- ja toimintatapojen määrittämisessä sekä harjoittamisessa esimerkiksi pohjoismaisten taisteluosastojen sekä kriisinhallintaoperaatioissa olevien yhteisten toimialueiden, yhteistoiminnan ja –vastuiden perusteella.

Monet yhteistyöfooromit tarjoavat mahdollisuuden synergiaetuihin, mutta sisältävät myös riskin päällekkäiselle työn tekemiselle sekä resurssien käytölle. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että Suomen puolustusvoimat määrittävät yhteisön, jossa kehitetään jotain tiettyä suorituskykyä tai sen osatekijää. Tähän ei luonnollisestikaan ole olemassa mitään yksikäsitteistä määritelmää, vaan kaikki päätökset tulee tehdä tapauskohtaisesti. Joka tapauksessa hyvänä ohjenuorana päällekkäisten resurssien käytön ja investointien

välttämiseksi voidaan pitää puolustusvoimien kannalta tarkasteltuna toimintaa, jossa Nato edustaa suorituskykyjen yhteensopivuutta. Tämän lisäksi EU edustaa Suomen kannalta suorituskykyjen käytön poliittista hyväksyntää sekä toimeenpanoa kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa ja NORDEFCO pääasiallisesti yhteentoimivuutta ja poliittista yhteistyöjärjestelyä pohjoismaiden kesken.

5.3 Ristiriidat kansallisen ja monikansallisen yhteistyön välillä

Ristiriitoja saattaa syntyä, mikäli monikansallisista lähtökohdista kehitettyjä joukkoja, joiden suorituskykyvaatimukset ovat parhaimmillaankin vain hyvä kompromissi, pyritään käyttämään kotimaan puolustukseen tai viranomaisten auttamiseen.

Jotta suorituskykyjä osattaisiin kehittää oikealla tavalla, tulisi niiltä vaadittava kansainvälinen yhteistoimintakyky määrittää lähes ensimmäisten suorituskykyvaatimusten joukossa. Tämä kuitenkin edellyttää kansallisella tasolla tehtyä puolustuspoliittista strategista linjausta joko yleisellä tasolla tai yksittäiseen hankkeeseen ja suorituskykyyn liittyen. Mikäli tavoitteena on kriisitilanteessa tapahtuva materiaalsen avun vastaanottaminen, suorituskyvylle saattaa riittää puhdas tekninen yhteensopivuus. Kun taas niin sanotun 'yhden raiteen politiikan' mukaisesti suunniteltava suorituskyky eli sekä kansalliseen puolustukseen että kansainväliseen kriisinhallintaan tarkoitetun joukon tulee saavuttaa täydellisen yhteentoimivuuden kautta myös kokonaisvaltainen yhteistoimintakyky. Edellä mainittujen lisäksi kansainvälisistä kriisinhallintaoperaatioista saatavat Lessons Learnt-opit eivät sellaisenaan sovellu kansallisen puolustuksen kehittämiseen kuin osittain.

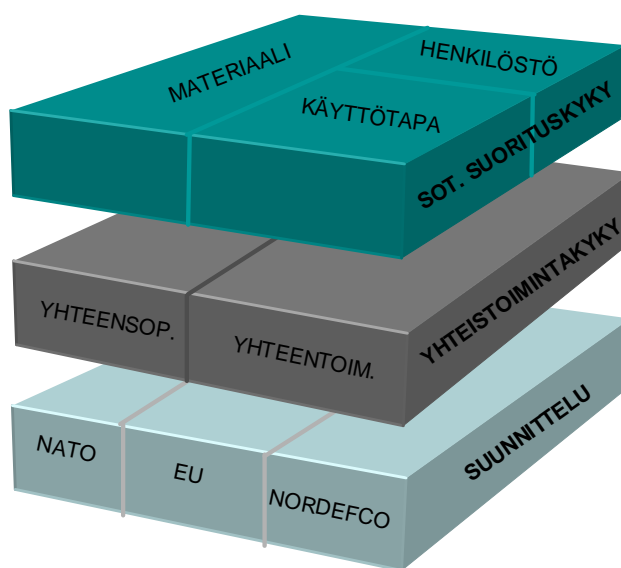
6 MONIKANSALLISEN VOIMAVARAYHTEISTYÖN JA KANSALLISEN KEHITTÄMISOHJELMAN SYNERGIA

Tässä tutkimuksessa pyrittiin selvittämään miten sotilaallisia suorituskykyjä kehitetään monikansallisissa ympäristöissä ja kuinka yhteistyötä monikansallisissa ympäristöissä voidaan hyödyntää kansallisten suorituskykyjen suunnittelussa ja kehittämisessä. Tämä viimeinen johtopäätösluku esittää aikaisempien lukujen merkittävimpien havaintojen pohjalta luodun teoreettisen mallin ja vastaa tutkimuksen alakysymyksiin sekä pääkysymykseen; kuinka monikansallisissa ympäristöissä tapahtuvaa sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä voidaan

hyödyntää kansallisessa voimavaratyössä? Tämän lisäksi esitetään mahdolliset jatkotutkimusehdotukset sekä tutkimuksen diskussio.

6.1 Sotilaallisen suorituskyvyn suunnittelun ja kehittämisen teoreettinen malli

Kuten ensimmäisen luvun tutkimusmenetelmää kuvailevassa alaluvussa esitettiin, GT-tutkimuksessa seulotaan ja luokitellaan tutkimusaineistoa, joka lopulta jäsentyy malliksi, jossa erilaisia aineistolähtöisiä kategorioita voidaan nimetä kohtalaisen pysyvästi joillakin niitä kuvaavilla käsitteillä. GT sopiikin erinomaisesti sellaisiin tutkimuskohteisiin, joista ei vielä ole olemassa teoreettista ja jäsentynyttä tietoa, mutta josta sellainen tarvitaan esimerkiksi ammatillisen päätöksenteon tai jatkotyöskentelyn perustaksi.



Kuva 5. Teoreettinen kolmitasoinen malli sotilaallisten suorituskykyjen, yhteistoimintakyvyn ja kansainvälisten foorumeiden riippuvuussuhteista suorituskykyjen suunnittelua ja kehittämistä varten.

Tässä tutkimuksessa on tutkimusaineistosta noussut erityisesti esille uutena käsitteenä sotilaallisilta suorituskyvyiltä vaadittava yhteistoimintakyky, joka muodostuu yhteensopivuudesta (compatibility) ja yhteentoimivuudesta (interoperability). Täydentämällä yhteistoimintakyvyn käsitettä sotilaallisen suorituskyvyn osa-tekijöillä sekä suorituskykyjä kehittäville kansainvälisillä foorumeilla voidaan luoda teoreettinen kolmitasoinen malli. Tämä malli kuvaa kansallisten suorituskykyjen suunnittelun ja kehittämisen liitynnät sekä

riippuvuustekijät. Käytännössä mallissa esitetään sotilaallisten suorituskykyjen osatekijöiden liitynnät yhteistoimintakykyyn sekä niihin monikansallisiin foorumeihin, joiden kanssa yhteistyö olisi suositeltavaa suorituskykyjen osatekijöiden suunnittelemiseksi ja kehittämiseksi. Sotilaallisen suorituskyvyn suunnittelun ja kehittämisen teoreettinen malli nähdään kuvassa 5.

Mallin mukaisesti teknologiaan ja tekniikkaan perustuva yhteensopivuus saavutetaan materiaalilla, joka on valmistettu pääosin Naton, mutta mahdollisesti myös osin EU:n kansainvälisten standardien perusteella. Haasteeksi muodostuu luottamuksellisiksi ja salaisiksi luokiteltujen standardien saaminen Natolta. Yhteentoimivuus saavutetaan määrittämällä sotilaallisen suorituskyvyn käyttötapojen ja henkilöstön osatekijöille yhteiset käsitteet sekä toimintatavat, yhteinen kieli ja yhteistoiminnan mahdollistava organisointi yhteistyössä pääosin NORDEFCO:n ja EU:n kanssa. Yhteentoimivuuden toteuttaminen NORDEFCO:n ja EU:n kanssa korostuu ainakin niin kauan, kun Suomi ei ole Naton sotilasliiton täysjäsen.

6.2 Johtopäätökset ja esitykset jatkotyöskentelylle

Johtopäätös ja vastaus tutkimuksen ensimmäiseen alakysymykseen käsittelevät suorituskyvyn ilmenemistä ja koostumusta eri organisaatiotyypeissä. Toisin kuin puolustusvoimissa, elinkeinoelämässä ja julkishallinnossa suorituskyky on osa organisaatiota ja yrityksen strategisen johtamisen menetelmää. Suurin ero on, että puolustusvoimien kaikkia strategisen johtamisen neljää osa-aluetta; visioiden ja strategioiden määrittämistä sekä jakamista, asiakasnäkökulmien huomioimista sekä prosessien kehittämistä ei ole kytketty kiinteästi toisiinsa. Tämän lisäksi puolustusvoimissa osa-alueiden takaisinkytkennät eli suorituskyvyn mittausmenetelmät puuttuvat kokonaan, jonka vuoksi puolustusvoimilla ei ole tosiasiallista tietoa siitä, kuinka paljon mikäkin suorituskyky maksaa, eikä myöskään tietoa siitä, mikä on saavutettu suorituskykytaso. Tämän perusteella voidaankin väittää, että teoreettisen malliin verrattuna julkishallinnossa ja elinkeinoelämässä suorituskykyjen kehittäminen, rakentaminen, ylläpito ja niistä luopuminen ovat prosessiteknisesti kehittyneempiä ja paremmassa tilassa kuin puolustushallinnossa. Itse asiassa puolustusvoimissa pitäisikin olla kaksi suorituskykymääritelmää: sotilaallinen suorituskyky ja organisatorinen eli hallinnollinen suorituskyky, joista jälkimmäiseen voitaisiin ottaa mallia julkishallinnosta.

Tutkimuksen toisen alakysymyksen johtopäätöksen mukaan puolustusvoimat ja Pääesikunta eivät ohjaa kehittämisohjelmien johtajia kansainvälisen yhteistyön tavoitteiden asettamiseksi. On myös epäselvää vaaditaanko johtajilta tarkempia suunnitelmia yhteistyöhön liittyen. Tämä saattaa muodostaa riskin, jonka vuoksi kansainvälisestä yhteistyöstä saatava etu jää kokonaan tai osittain saavuttamatta. Puolustusministeriön strategisen suunnittelun asiakirjat ja ohjeistukset käsittävät pääosin vaatimuksia ja ohjeita materiaallisen suorituskyvyn rakentamiselle, mutta konkreettisia esityksiä tai vaatimuksia suorituskyvyn kansainvälisestä yhteentoimivuudesta ei juuri ole esitetty. Mikäli halutaan, että kansainvälinen suorituskykyjen kehittäminen jatkuu myös tulevaisuudessa, on suositeltavaa, että Puolustusministeriö muodostaa ohjeistuksen myös tavoiteltavasta yhteistoimintakyvystä. Ohjeistuksessa tulisi olla määritettynä ainakin yhteistoiminnan eri osa-alueet ja tieto siitä kenen kanssa, millä tasolla ja mille asteelle yhteistoimintakyky tulisi luoda. Puolustusvoimilla ei ole virallista, riittävän yksityiskohtaista, prosessikuvausta ydinprosesseista tai kehittämisohjelmien koordinoimisesta ja suorituskykyjen kehittämisestä. Tämä aiheuttaa toiminnan pirstaloitumista ja saattaa ilmetä muun muassa puolustushaarojen sekä kehittämisohjelmien kilpailuna rahoitus- ja henkilöstöresursseista.

Vastauksena kolmanteen alakysymykseen saatiin havainto, jonka mukaisesti tutkituista foorumeista NORDEF:ltä puuttuu suorituskykyjen kehittämisprosessi. Toisaalta EU:n prosessia ei käytetä täysimääräisesti hyväksi, koska valtaosa EU:n jäsenvaltioista on myös Naton sotilasliiton jäseniä, eikä heillä ole tosiasiallista tahtoa eikä resursseja kehittää suorituskykyjä päällekkäin kahdessa paikassa. Tämän vuoksi EU:n rooli jää osittain väkisinkin poliittiselle tasolle. Tulee myös huomioda, että toisin kuin Natolla, EU:n sotilaallisten suorituskykyjen suunnitteluprosessiin ei ole integroituna operaatioista saatavia lessons learnt – oppeja eikä riskianalyysia. Näiden tekijöiden huomioiminen myös kansallisessa prosessissa saattaisi olla hyödyllistä, vaikka ne eivät sellaisenaan sovellukaan kansallisen puolustuksen kehittämiseen kuin osittain.

Neljännän alakysymyksen vastaus konkretisoituu aikaisemmin tässä pääluvussa esitettyyn sotilaallisen suorituskyvyn suunnittelun ja kehittämisen teoreettiseen malliin. Mallissa pyritään maksimoimaan synergiaedut, karsimaan ristiriidat ja poistamaan ongelmat tarvittavien suorituskykyjen saavuttamiseksi.

Vastaus tämän tutkimuksen pääkysymykseen koostuu kahdesta toisistaan irrallisesta osasta, joista ensimmäinen käsittelee monikansallisten ympäristöjen vahvuuksien sekä synergiaetujen

tunnistamista Suomen puolustusvoimien näkökulmasta tarkasteltuna. Toinen osa käsittelee puolustusvoimien kehittämisohjelman uuden suunnittelu- ja kehittämisprosessin laadintaa.

EU:n rooli sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä on enemmänkin poliittinen, koska EU:lla ei ole vastaavia tarpeita kuin Natolla kollektiivisen puolustuksen rakentamiseksi. Naton rooli taas suorituskykyjen kehittäjänä on selkeästi todellinen, koska jäsenvaltioiden tuottamien suorituskykyjen ja joukkojen pitää olla 100% yhteistoimintakykyisiä. NORDEFCO uutena, pienten jäsenvaltioiden perustamana pienenä organisaationa ei ole merkittävässä roolissa poliittisesti muttei myöskään suorituskykyjen kehittämisessä vaan enemmänkin käyttö- ja toimintatapojen määrittämisessä sekä harjoittamisessa. Näin ollen puolustusvoimien kannalta suorituskykyjen kehittämiseksi Nato edustaakin suorituskykyjen yhteensopivuutta, EU niiden käytön poliittista hyväksyntää sekä toimeenpanoa kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa ja NORDEFCO yhteentoimivuutta ja poliittista yhteistyöjärjestelyä pohjoismaiden kesken. Näiden toimintamahdollisuuksien tunnistaminen ja huomioiminen pienentää riskiä päällekkäisen työn tekemisessä ja vähentää päällekkäisten resurssien käyttöä.

Jotta kansainvälisen yhteistyön kokonaisvaltainen hyödyntäminen kansallisessa voimavaratyössä olisi mahdollista, tulisi puolustusvoimien sotilaallisten suorituskykyjen suunnitteluprosessin olla suurilta osin yhtenevä Naton suunnitteluprosessin kanssa. Samankaltaista suunnitteluprosessia puoltavat lukuisat seikat. Suurin osa EU:n jäsenvaltioista on myös Naton jäseniä, jotka seuraavat Naton suunnitteluprosessia. Tämä yhtenäistää ja muodostaa liityntäpinnan myös EU:n voimavaratyöhön. Mikäli Suomi liittyisi Natoon, samanlainen suunnitteluprosessi olisi jo valmiiksi yhteensopiva eikä kansallisen prosessin uudelleenkehittämiselle tai muokkaamiselle olisi tarvetta. Periaatteessa tämä vaatimus suunnitteluprosessin yhteneväsyydestä ei eroa millään tavalla Puolustusministeriön ohjeistuksesta hankittavalle puolustusmateriaalille, jonka tulisi myös mahdollisuuksien mukaan olla Nato-yhteensopivaa. Yhtenäinen suunnitteluprosessi mahdollistaa niin haluttaessa myös kansallisen suunnittelusyklin synkronoinnin Naton prosessin kanssa. Tämä parantaisi suorituskykyjen rakentamishankkeiden yhdistämistä ja loisi mahdollisuuden kansallisten ja monikansallisten hankintojen yhdistämiseen kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Tämän lisäksi yhtenäinen suunnitteluprosessi parantaa myös kriisitilanteessa avun vastaanottamista, mikäli suorituskyvyt rakennetaan niin paljon kuin mahdollista Naton suorituskykyvaatimuksia seuraten.

Tässä tutkimuksessa on varsinaisten johtopäätöksiensä lisäksi tunnistettu potentiaalisia aiheita myös jatkotyöskentelylle. Mahdollisia jatkotyöskentelyn aiheita ovat Kansallisen suunnitteluprosessin mukauttaminen Naton suorituskkyjen suunnitteluprosessin mukaiseksi, Puolustusvoimien strategisen johtamisen kehittäminen osana hallinnollista suorituskkyä, Suorituskkyjen elinjaksojen kustannusten mittarointi puolustusvoimissa, Puolustusministeriön ohjeistuksen kehittäminen suorituskkyjen suunnittelemiseksi ja rakentamiseksi, NORDEFCO:n yhteistoiminta-alojen merkitys suorituskkyjen rakentamiseksi sekä NORDEFCO:n tarjoamat mahdollisuudet suorituskkyjen yhteentoimivuuden parantamiseksi.

6.3 Diskussio

Tutkimuksessa selvitettiin kuinka välttää päällekkäisten resurssien käyttöä sotilaallisten suorituskkyjen suunnittelemiseksi ja kehittämiseksi monikansallisissa ympäristöissä. Oleelliseksi havainnoksi nousi eri ympäristöjen tarjoamat mahdollisuudet. Vaikka tulosta voidaan jossain määrin väittää ennalta-arvatuksi tai oletuksien kaltaiseksi, sen tueksi ei aikaisemmin ole ollut tieteellistä tutkimusta, joka pohjautuisi eri foorumeiden toimintamallien ja prosessien analysointiin. Käytännössä analyysin tuloksia verrattiin kansalliseen suorituskkyjen suunnittelu- ja kehittämisprosessiin, jossa havaittiin kehitettävää tämän tutkimuksen tekohetkellä.

Tutkimuksessa käytettiin Grounded Theory-menetelmää, jolla seulotaan ja luokitellaan tutkimusaineistoa, joka lopulta jäsentyy malliksi, jossa erilaisia aineistolähtöisiä kategorioita voidaan nimetä kohtalaisen pysyvästi joillakin niistä kuvaavilla käsitteillä. Tässä tutkimuksessa uutena ja keskeisenä käsitteenä nousi esille yhteistoimintakky, joka muodostuu yhteensopivuudesta ja yhteentoimivuudesta. Grounded Theory-menetelmä toimi erinomaisen hyvin tutkittavaan aihealueeseen, jossa tarkoituksena oli luoda uusi teoreettinen ymmärrys tai malli, jonka avulla kansallisten suorituskkyjen osa-alueet kyettäisiin tarvittaessa ohjaamaan kehitettäväksi monikansallisiin ympäristöihin. Malli tarjoaa työkalun nopeaan tarkasteluun, jonka perusteella periaatteelliset suuntaviivat on helposti määritettävissä. Tutkimuksessa laadittu malli soveltuu hyvin Suomen tämän hetkisen puolustuspoliittisen linjauksen mukaiseen toimintaan, joka perustuu puolueettomuuteen. Mikäli Suomi liittyy tulevaisuudessa Naton täysjäseneksi, mallin riippuvuussuhteita on syytä tarkastella uudestaan. Vastaavasti NORDEFCO:n toiminnan mahdollinen laajentuminen ja kasvaminen saattaa aiheuttaa tarpeen mallin uudelleentarkastelulle. EU:n sotilaallisessa

toiminnassa ei kuitenkaan ole nähtävissä vastaavia nopean aikavälin muutoksia, jotka edellyttäisivät mallin muuttamista lähitulevaisuudessa.

Vastaukset tutkimuksen pääkysymykseen ovat loogisia ja laadittu teoreettinen malli täyttää GT-tutkimuksen kriteerit, jotka ovat yhteensopivuus, toimivuus, relevanttius ja muunneltavuus. Tutkimuksessa muodostetut uudet kategoriat ovat yhteensopivia muiden tutkijoiden keskuudessa ja heidän tutkimustuloksiinsa verrattaessa. Erityisesti yhteistoimintakyvyn määritelmää laajentaa ja parantaa sotilaallisilta suorituskyvyiltä edellytettävää yleisvaatimusta. Tutkimuksessa laadittu malli on helposti ymmärrettävä vähänkin asiaan perehtyneelle ja se on toimiva. Luonnollisestikaan malli ei ole yleispätevä, vaan jokainen kehittämisohjelma ja niiden jokainen hanke tulee tarkastella tapauskohtaisesti optimaalisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Yleinen ongelma tutkimuksien lopputulosten arvioinnissa on niissä käytettyjen muiden tutkimuksien relevanttiuden arvioiminen. Tässä tutkimuksessa muodostettu malli ja johtopäätökset ovat relevantteja, koska tutkimuksen tekohetkellä ei ollut käytettävissä muita vastaavia tutkimuksia ja tulokset pohjautuvat käytetystä aineistosta nousseisiin ydinongelmiin ja havaintoihin. Tutkimuksessa laadittu malli soveltuu käytettäväksi kaikissa kehittämisohjelmissa ja se on helposti muunneltavissa uusien tarpeiden mukaisesti. Tämän raportin kirjoittamishetkellä onkin jo tunnistettu kaksi oleellista seikkaa, joiden huomioiminen parantaisi mallin käytettävyyttä; sotilaallisen uhkakuvan lisääminen sekä sotilaallisten suorituskyvyn osa-alueiden muuttaminen holistisen DOTPLMFi-mallin mukaiseksi.

Tutkimuksen suurin ongelma oli käytettävissä olevan aineiston ja lähteiden yksipuolisuus. Käytännössä lähes kaikki lähteet olivat joko Suomen puolustusvoimien tai monikansallisten foorumeiden itsensä laatimia asiakirjoja. Näin ollen muodostettu malli pohjautuu yksinomaan tutkijan omaan kokemukseen ja kykyyn muodostaa käytetystä aineistosta johtopäätöksiä. Tutkittavien foorumeiden ulkopuoliset aineistot ja muiden tutkijoiden tekemät havainnot sekä tutkimustulokset olisivat saattaneet joko vahvistaa näkemystä tai muuttaa sen muotoa toisenlaiseksi.

Joka tapauksessa tutkimuksessa laadittua teoreettista mallia ja pääkysymyksen vastauksia voidaan käyttää puolustusvoimien sisäisessä toimintojen kehittämisessä. Teoreettisen mallin käyttö ohjannee suorituskykyjen suunnittelua ja kehittämistä siten, ettei päällekkäistä työtä tehdä kahdessa monikansallisessa foorumissa tarpeettomasti. Johtopäätöksiä taas voidaan käyttää vähintään keskustelua synnyttävänä, jos ei ohjaavana aineistona, puolustusvoimien uutta strategisen suunnittelun ja kehittämisen prosessia laadittaessa. Kaiken kaikkiaan

tutkimuksessa löydetty havainnot ja vastaukset sekä niistä muodostetut johtopäätökset ovat merkittäviä puolustusvoimien tulevaisuuden toimintaa kehitettäessä.

LÄHTEET

- [1] Aapro, Kari. Komentaja. Haastattelu. Naton kansainvälinen sihteeristö. 10.6.2010. Bryssel.
- [2] Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction, Joint Capabilities Integration and Development System. CJCSI 3170.01G. USDOD 2009
- [3] European Defence Agency internetsivut www.eda.europa.eu, viitattu 21.12.2010
- [4] European Security Strategy. Euroopan Unionin Neuvosto. Bryssel. 15895/03. 8.12.2003.
- [5] European union. Consolidated treaties – charter of fundamental rights. Publications office of the European union, Luxembourg 2010.
- [6] European Union Military Staff. The Methodology for Measuring Progress and Reviewing Priorities. Brussels 28.11.2008
- [7] Headline Goal 2010, Euroopan Unionin Neuvosto. Bryssel. 6309/6/04
- [8] Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula. Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 2009.
- [9] Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula – Liikanen, Pirkko. Tutkimus ja sen raportointi. Kirjayhtymä. Helsinki 1986.
- [10] Järvinen Pertti ja Annikki. Tutkimustyön metodeista. Opinpajan kirja. Tampere 2004.
- [11] Kaplan, Robert. Yesterday's Accounting Undermines Production. Harvard Business Review. 1984.
- [12] Kaplan, Robert – Norton David. Balanced Scorecard – Measures the Drive Performance. Harvard Business Review, 1992.

- [13] Kaplan, Robert – Norton David. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. Harward Business Review, 1996.
- [14] Kosola, Jyri. Aseet ja taisteluvälineet-artikkeli. Sotilasaikakauslehti 2/2011
- [15] Kosola, Jyri, Suorituskyvyn elinjakson hallinta, Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotatekniikanlaitos, Edita Prima Oy, Helsinki 2007
- [16] Laitinen – Erkki. Yritystoiminnan uudet mittarit. Kauppakaari Oyj. Helsinki 1998.
- [17] Mattinen, Hannu. Everstiluutnantti. Haastattelu. Suomen pysyvä edustusto Natossa. 3.9.2010. Brysseli.
- [18] Ministerio De Defensa. European Defence Agency: Past, Present and Future. 2010
- [19] NATO Allied Command Transformation. The Beginners' Guide to the Force Planning Process. Brussels 2009.
- [20] Naton internetsivut, www.nato.org, viitattu 20.2.2011
- [21] Naton kotisivut, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.html. viitattu 4.2.2011
- [22] Norwegian armed forces. NORDEFECO annual report. February 2011
- [23] Guidelines for NORDEFECO Military Level Operating Procedures. Version 1. Toukokuu 2010
- [24] NORDEFECO internetsivut www.nordefco.org, viitattu 10.4.2010
- [25] NORDEFECO. Memorandum of Understanding. Helsinki 5.11.2009
- [26] NORDEFECO PSC Meeting in Helsinki 11.12.2009 - decision sheet, 9.1.2010.

- [27] Olve, Nils-Göran – Roy, Jan – Wetter, Magnus. Balanced scorecard – yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki 1998.
- [28] Ojala, Leenamaija. Oppimisen etu – kilpailukykyä muutoksessa. WSOY. Porvoo 2000.
- [29] Peltoniemi, Rainer. Suomen puolustusjärjestelmän ydinsaamisalueet ja niiden muutoshaasteet mahdollisessa Nato-jäsenyydessä. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.
- [30] Puolustusministeriö. Materiaalipoliittinen strategia. Kirjapaino Keili Oy. Helsinki 2007.
- [31] Puolustusministeriö. Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja. Kirjapaino Keili Oy. Helsinki 2007.
- [32] Puolustusministeriö. Turvallisesti tulevaisuuteen – puolustusministeriön strategia 2025. Kirjapaino Keili Oy, Helsinki 2006.
- [33] Puolustusministeriö. Voimavaraseminaarin muistio. FI PLM 2009-5393 561/50.99.99/2009. Helsinki
- [34] Puolustusvoimien Tekninen Tutkimuslaitoksen tutkimusseloste, Sotavarusteiden hintojen kehityksestä. AF26839. Joulukuu 2009
- [35] Pääesikunta. Kenttäohjesääntö – yleinen osa. Edita Prima Oy, Helsinki 2007
- [36] Pääesikunnan suunnitteluosaston käsky. Kehittämisohjelmien hallintamekanismi. AE11811. 18.6.2008
- [37] Pääesikunnan suunnitteluosaston käsky. NORDEFECO sotilasrakenteet ja niiden toimeenpano. AG5945. 17.3.2010
- [38] Pääesikunnan suunnitteluosaston luonnos. Strategisen suunnittelun ja kehittämisen prosessi. N:ta. 2011

- [39] Rantanen, Hannu. Suorituskyvyn analysointijärjestelmät-kurssin luentomateriaali. LTKK, Lappeenranta 2007.
- [40] Rantanen, Hannu – Holtari, Jami. Yrityksen suorituskyvyn analysointi. Lahti 1999
- [41] Rasmunssen, Anders. Nato secretary general. avauspuhe ulkoministereiden huippukokouksessa. 3.12.2010 Bryssel.
- [42] Squelch, James. Haastattelu. NATO Force Goal Co-ordinator. 10.6.2010. Bryssel.
- [43] Sink, Scott. productivity Management: Planning, measurement and Evaluation, Control and Improvement. John Wiley & Sons Inc. New York 1985.
- [44] Strauss, Adam – Corbin, James. Basics of qualitative research – Grounded theory procedures and techniques, Sage publications. Newbury Park 1990.
- [45] Toiskallio, Jarmo. Toimintakyky sotilaspedagogiikassa. ykkös –Offset Oy, Vaasa 1998.
- [46] Valtioneuvoston kanslia. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittikka 2009 Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.
- [47] Valtionvarainministeriön taloudellinen katsaus.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100910Taloud/name.jsp. Syyskuu 2010.

TUTKIMUSTYÖSSÄ KÄYTETTYT YLEISIMMÄT KÄSITTEET JA NIIDEN MÄÄRITELMÄT

| | |
|------------------------------------|--|
| Kehittämishjelma | Strategisen suunnittelun lopputuote, joka kattaa vähintään keskipitkän aikavälin suunnittelujakson (4 vuotta). Kehittämishjelma antaa perusteet toiminnan ja resurssien suunnittelulle tänä ajanjaksona. Lisäksi se määrittää kehittämisen painopistealueet ja voimavarojen kohdentamisen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. [32] |
| Monikansallinen voimavarayhteistyö | Tarkoittaa yhteistyötä, jolla tähdätään yhteisten suorituskkyjen kehittämiseen ja suunnitteluun monikansallisissa foorumeissa, kuten EU:ssa, Natossa ja NORDEFECO:ssa joko yhteistoimintakyvyn tai kokonaisvaltaisten kustannussäästöjen saavuttamiseksi. |
| Sotilaallinen suorituskky | Henkilöstön, materiaalin ja käyttöperiaatteiden muodostamaa kokonaisuutta, jolla kyetään saavuttamaan asetetut tavoitteet tai toteuttamaan käsketyt tehtävät operatiiviselta kannalta tarkasteltuna.[15] |
| Suorituskky | Organisaatioiden kyky saada aikaan tuotoksia, joita mitataan asetetuilla ulottuvuuksilla suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. [16] |
| Voimavarapuute | Uusiosana, joka on otettu käyttöön puolustushallinnossa Natolta ja EU:lta puuttuvista sotilaallisista suorituskvyistä keskusteltaessa. Voimavarapuuteella kuvataan pääosin niitä suorituskkyjä, jotka on identifioitu puuttuviksi elementeiksi suorituskkyjen suunnittelu- ja |

kehittämisprosessissa määritettyjen tehtävien kannalta tarkasteltuna.

Yhteistoimintakyky

Kokonaisuus, joka koostuu teknologian ja tekniikan mahdollistamasta yhteensopivuudesta (compatibility) sekä käyttö- ja toimintatapojen muodostamasta yhteentoimivuudesta (interoperability).

LYHENTEET JA NIIDEN MÄÄRITELMÄT

AWACS, Airborne Warning and Control Systems

CapTech, Capability Technologies

CDP, Capability Development Plan, EU:n voimavarapuuotteiden kehittämissuunnitelma

C-IED, Counter Improvised Explosive Device

COPA, Cooperation Areas

COPA CAPA, Cooperation Area Capabilities

COPA HR&E, Cooperation Area Human Resources & Education

COPA OPS, Cooperation Area Operations

COPA SD, Cooperation Area Strategic Development

COPA TR&EX, Cooperation Area Training & Exercises

CS, Coordination Staff

DOTMLPF, doctrine, organization, training, materiel, leadership, education, personnel, facilities

DPST, Defence Planning Staff Team

DRR, Defence Requirement Review

EC, European Council, Euroopan Unionin Neuvosto

EDA, European Defence Agency, Euroopan puolustusvirasto

ESDP, European Security and Defence Policy

ESS, European Security Strategy, Euroopan turvallisuusstrategia

EU, European Union, Euroopan Unioni

EUMC, European Union Military Committee, Euroopan Unionin sotilaskomitea

EUMS, European Union Military Staff, Euroopan Unionin sotilasesikunta

FC, Force Catalogue

GT, Grounded Theory

HFC, Helsinki Headline Force Catalogue

HHC, Helsinki Headline Goal Catalogue

HHC 02, Helsinki Headline Goal Catalogue 02

HHG, Helsinki Headline Goal

HLG 2010, Headline Goal 2010

HPC, Helsinki Headline Process Catalogue

IG-tool, Information Gathering Tool

ISR, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance

KEHO, Kehittämisohjelma

LoA, Letter of Ambition, Naton poliittisten tavoitteiden ohjauskirje

LTV, Long Term Vision, EU:n pitkän aikavälin suunnitelma suorituskykyjen kehittämiseksi

MARSUR, Maritime Surveillance

MCR, Minimum Capability Requirements

MCC, Military Coordination Committee

MoU, Memorandum of Understanding, yhteisymmärryspöytäkirja

Nato, North Atlantic Treaty Organisation

NCR, Nato Capability Review

NCS, Nato Capability Survey

NDIA, Nato Defence Industry Advisory Group

NDPP, Nato Defence Planning Process, Naton suorituskykyjen suunnitteluprosessi

NDPSS, Nato Defence Planning Automated Support System

NORDAC, Nordic Armaments Co-operation

NORDCAPS, Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support

NORDEF, Nordic Defence Co-operation, Pohjoismainen puolustusyhteistyö

NORDSUP, Nordic Supportive Defence Structures

NRF, Nato Rapid Force

PARP, Planning and Review Process, Nato PfP -joukkojen suunnittelu ja arviointiprosessi

PC, Process Catalogue

PfP, Partnership for Peace, Naton rauhankumppanuusohjelma

PSA, Priority Shortfall Areas, Naton voimavarapuutteiden lista

RC 05, Requirements Catalogue

SDR, Software Defined Radio

STANAG, Standardization Agreement

SOC, Southern Operational Centre

TACEVAL, Tactical readiness Evaluation